

28.06.2023

Plan de mise en œuvre de la levée du statut de protection S

Procédures et retour

Table des matières

Liste des abréviations	3
1. Synthèse.....	6
2. Bases.....	11
2.1 Contexte	11
2.2 Projet « Levée du statut de protection S et retour »	11
2.3 Coordination européenne.....	11
2.4 Scénario de base	12
2.5 Profil et groupe cible.....	12
3. Plan de mise en œuvre des procédures.....	14
3.1 Levée de la protection provisoire	14
3.1.1 Conditions préalables.....	14
3.1.2 Décision de portée générale du Conseil fédéral	14
3.1.3 Octroi du droit d’être entendu.....	14
3.1.4 Statut légal entre la levée du statut de protection S provisoire et l’expiration du délai de départ.....	15
3.2 Procédure en matière de retour	16
3.2.1 Catégories de personnes concernées	16
3.2.2 Mesures prises dans le cadre d’une décision de renvoi	17
3.2.3 Délais de départ.....	21
3.3 Procédure en matière de droit des étrangers (LEI) et d’asile (LAsi)	26
3.3.1 Sans activité lucrative (LEI).....	26
3.3.2 Avec activité lucrative (LEI).....	26
3.3.3 Personnes qui entrent en procédure d’asile (LAsi)	27
4. Plan de mise en œuvre du retour	29
4.1 Objectifs et lignes directrices.....	29
4.2 Retour.....	29
4.2.1 Enregistrement.....	30
4.2.2 Retour volontaire.....	30
4.2.3 Retour sous contrainte	30
4.2.4 Cas spéciaux.....	31
4.3 Aide au retour.....	32
4.3.1 Aide au retour individuelle.....	32
4.3.2 Programme spécifique	32
4.3.3 Programme spécial	35
4.3.4 Aide structurelle	35
4.3.5 Aide au retour dans le contexte européen	36
4.4 Organisation des départs	36

4.4.1	Départ par voie aérienne.....	37
4.4.2	Départ en car spécialement affrété	38
4.4.3	Voyages en train	38
4.5	Flux d'information et communication.....	39
4.5.1	Communication entre le SEM et les cantons	39
4.5.2	Communication avec le groupe cible	39
4.5.3	Communication avec les partenaires	39
4.5.4	Statut quo et mise en œuvre.....	40
5.	Ressources humaines et financières.....	41
5.1	Confédération.....	41
5.1.1	Ressources humaines.....	41
5.1.2	Ressources financières.....	44
5.1.2.1	Aide au retour.....	44
5.1.2.2	Frais d'exécution	45
5.1.2.3	Extension de l'application « RegisterMe »	46
5.1.2.4	Subventions fédérales pour les coûts cantonaux de l'aide d'urgence	46
5.2	Cantons	47
5.2.1	Ressources humaines.....	47
5.2.2	Ressources financières.....	47
6.	Conclusions	49
7.	Annexes.....	50

Liste des abréviations

AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
AOST	Association des offices suisses du travail
ASM	Association des services cantonaux de migration
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CE	Communauté européenne
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile
CFC	Certificat fédéral de capacité
Commission	Commission européenne
CRS	Croix-Rouge suisse
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101
CVR	Services-conseils en vue du retour
DDC	Direction du développement et de la coopération du DFAE
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DEPA	Deportee Accompanied (rapatriement d'une personne sous escorte)
DEPU	Deportee Unaccompanied (rapatriement d'une personne sans escorte)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPT	Directive de l'UE relative à la protection temporaire
En rel. avec	En relation avec
EPT	Équivalent plein temps
FF	Feuille fédérale
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
JRS	Programme Joint Reintegration Services (Frontex)
LAsi	Loi du 26 juin 1998 sur l'asile, RS 142.31
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), RS 142.20
MNA	Mineur/e non accompagné/e
OA 1	Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure, RS 142.311
OA 2	Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement, RS 142.312
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, RS 142.201

ODV	Ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers, RS 143.5
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
PIC	Programme d'intégration cantonal
RAS	Reintegration Assistance Switzerland
RH	Ressources humaines (service du personnel)
RIAT	Reintegration Assistance Tool (Outil d'aide à la réintégration)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation du DEFR
SIM	swissREPAT-IOM-Movements
SnBA	Section Bases du retour et aide au retour du SEM
SnFPCS	Section Finances, planification de l'office, controlling et statistique du SEM
Structure IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne

Le présent plan de mise en œuvre se base sur un scénario fictif (cf. ch. 2.4.). Les valeurs de référence proposées par le plan ont été élaborées en tenant compte des conditions-cadres en vigueur au moment de son élaboration et doivent être considérées comme des recommandations d'un point de vue opérationnel. Les bases élaborées peuvent être réexaminées quant à leur faisabilité au moment concret de la levée du statut de protection S, en tenant compte des conditions-cadres futures, et être adaptées si nécessaire. Les travaux de suivi correspondants ne font pas l'objet du présent plan.

1. Synthèse

Mandat et organisation de projet

À la suite de l'offensive militaire lancée le 24 février 2022 par la Russie contre l'Ukraine, le Conseil fédéral a activé, le 11 mars 2022, le statut de protection S pour les personnes en provenance d'Ukraine. Bien qu'il soit actuellement impossible de prévoir combien de temps cette guerre va encore durer, l'ancienne cheffe du DFJP, la conseillère fédérale Karin Keller-Suter, a mandaté le SEM en été 2022 à élaborer conjointement avec les cantons un plan de mise en œuvre de la levée du statut de protection S (ci-après : plan), exposant et clarifiant autant que possible les questions juridiques, organisationnelles et procédurales y relatives. Ce plan doit comprendre des recommandations d'ordre opérationnel pouvant servir de base aux futures décisions politiques.

Le présent plan décrit la mise en œuvre de différentes procédures applicables en lien avec une levée du statut de protection S, ainsi que du retour. Il est le fruit d'une collaboration entre tous les domaines de direction et états-majors du SEM et les cantons (représentants de la CCDJP, la CDAS, l'ASM, l'AOST et la CdC). La CDIP, le SEFRI, les partenaires sociaux et les organisations des milieux professionnels ont également été impliqués. Un concept de communication ainsi qu'un projet de décision de portée générale du Conseil fédéral pour la levée du statut de protection S seront élaborés séparément, à la suite du présent plan.

Coordination européenne

Pour l'instant, aucun travail préparatoire n'a encore été entrepris à l'échelle européenne en vue de l'éventuelle levée du statut de protection S. La Suisse se coordonnera étroitement avec l'UE dès que la levée du statut de protection S se profilera. Si des approches communes à toute l'Europe sont attendues dans certains domaines (p. ex. date de la levée du statut de protection S ou définition des zones sûres), des approches nationales sont également envisageables dans d'autres (tels que la fixation des délais de départ ou la mise en place de réglementations différentes pour les différentes catégories de personnes). Il est donc pertinent pour la Suisse de mettre au point son propre plan national, et de l'harmoniser, le cas échéant, avec l'approche européenne au moment de la levée du statut de protection S.

Scénario de base

Le plan repose sur un scénario de base selon lequel le statut de protection S est levé deux à trois ans après le début de la guerre, soit en 2024 ou 2025. Dans ce scénario, 70 000 personnes originaires de régions alors revenues à la paix seraient dans l'obligation de quitter la Suisse. 80 % d'entre eux (soit 56 000 personnes) partiraient de leur plein gré, et les 20 % restants (14 000 personnes) laisseraient expirer le délai de départ. Le rapport entre les départs volontaires et les départs sous contrainte dépendra de plusieurs facteurs, dont la durée de la guerre ou le degré de destruction de l'Ukraine. Du fait que le scénario de base peut être facilement ajusté, l'élaboration et le calcul d'autres scénarios n'ont pas été jugés nécessaires.

L'effectif des personnes ukrainiennes en quête de protection actuellement présentes en Suisse est composé à 56 % de familles, dont plus de la moitié de femmes élevant seules leurs enfants, respectivement de familles séparées. Beaucoup d'entre eux voudront rejoindre les hommes respectivement les pères de famille restés en Ukraine. De plus, les ressortissantes et ressortissants ukrainiens possèdent généralement un passeport biométrique et n'ont donc pas besoin

de visa pour leur voyage de retour, ni de document de voyage de remplacement (laissez-passer) pour rentrer en Ukraine. Sous l'angle du profil de la personne et des documents de voyage, les conditions sont dès lors fort propices au retour volontaire.

Si le statut de protection S était levé plus de deux à trois ans après le début de la guerre, la situation initiale s'en trouverait sans doute fortement modifiée. En effet, la disponibilité au départ volontaire diminuerait probablement avec la prolongation de la durée du séjour en Suisse et des processus d'intégration avancés. Par ailleurs, après un séjour ininterrompu de 5 ans, une personne avec le statut de protection S obtiendrait une autorisation de séjour (permis B), qui serait valable jusqu'à sa levée. De tels scénarios *ne font pas l'objet* du présent plan.

Procédures

Avant de lever le statut de protection S, le Conseil fédéral consulte, outre l'UE, les représentants des cantons, des œuvres d'entraide et d'autres ONG et groupes d'intérêts, ainsi que le HCR et d'autres organisations internationales. Il fixe ensuite la date à partir de laquelle la protection provisoire sera levée et les destinataires respectifs (tout le monde ou uniquement certains groupes de personnes). La décision de lever le statut de protection S fait l'objet d'une décision de portée générale du Conseil fédéral (art. 76, al. 1, LAsi en relation avec art. 47 OA 1).

S'agissant de l'exécution du renvoi, les dispositions en vigueur pour les requérantes et requérants d'asile s'appliquent par analogie (art. 76, al. 4, LAsi). La décision de renvoi est assortie d'un délai au terme duquel les personnes concernées doivent avoir quitté la Suisse et l'espace Schengen. Ce délai est fixé par le SEM (art. 50 OA 1) et sa durée est généralement comprise entre 7 et 30 jours. Dans certaines circonstances, comme pour le cas d'espèce, le SEM peut toutefois prévoir un délai de départ plus long (art. 76, al. 4, en relation avec art. 45, al. 2 et 2^{bis}, LAsi). L'exécution du renvoi relève de la compétence du canton d'attribution (art. 46 AsylG).

Dans la mesure où la décision de lever la protection touche au statut des personnes concernées, le SEM leur accorde le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst., en relation avec art. 76, al. 2, LAsi et art. 48 OA 1). Le SEM examine la possibilité d'aménager le droit d'être entendu sous forme électronique afin de faciliter l'évaluation ultérieure des retours d'informations. L'objectif est que les bénéficiaires du statut de protection S saisissent de manière indépendante par voie électronique certaines données dans un outil en ligne au moyen de champs de sélection standardisés après y avoir été invités par écrit. Sur la base de ces données, le SEM pourra poursuivre la correspondance avec la personne concernée et transférer des informations importantes dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) ou eGov au moyen de cette interface.

Les dossiers des personnes n'ayant pas pris position seront traités de façon automatisée. Une décision de renvoi standardisée sera rendue, assortie d'explications également standardisées concernant la licéité, l'exigibilité et la possibilité de l'exécution du renvoi. Le SEM doit traiter les autres cas de manière individuelle, afin d'examiner les allégations relatives aux motifs d'asile ou aux obstacles à l'exécution du renvoi.

Afin d'éviter que de nombreuses demandes d'asile vouées à l'échec ne soient déposées, il faut informer et communiquer aussi largement et clairement que possible. Il convient par conséquent, avant de lever le statut de protection S, de diffuser des informations compréhensibles sur les implications de la levée de ce statut, notamment sur l'aide au retour, les conséquences en cas de non-respect du délai de départ et les perspectives en cas de dépôt d'une demande d'asile. La levée du statut de protection S doit donc faire l'objet d'une communication la plus ciblée possible. Un concept de communication distinct adapté aux destinataires sera élaboré à cette fin.

Concernant les délais de départ, deux variantes ont été examinées : des délais différents pour différentes catégories de personnes et un délai de départ uniforme pour tout le monde.

Dans le cadre de la première variante, des délais plus longs seraient accordés à certaines catégories de personnes (personnes actives, étudiants, enfants scolarisés et leur famille, personnes vulnérables). Il faudrait alors analyser au cas par cas à quelle catégorie appartient la personne concernée et, parfois, examiner les contrats de travail ou d'apprentissage, ainsi que les baux à loyer ou à ferme, afin de définir individuellement la date du délai de départ.

Dans la seconde variante, le délai de départ serait le même pour toutes les catégories de personnes. Il serait possible de prévoir une aide au retour financière dégressive afin d'inciter les personnes concernées à ne pas attendre la fin du délai de départ pour quitter la Suisse.

Délais de départ différenciés en fonction des catégories de personnes ou délai de départ uniforme ?

La première variante serait beaucoup plus coûteuse et compliquée à mettre en œuvre. Pour des raisons de praticabilité et de ressources, **un délai de départ uniforme** est donc recommandé. Des **exceptions peuvent toutefois être accordées** pour les catégories de personnes ci-dessous :

- les **apprentis (apprentissage AFP/CFC)**, qui doivent pouvoir, sur demande, terminer leur apprentissage en Suisse ;
- les **élèves et leur famille**, qui doivent pouvoir prolonger leur séjour en Suisse sans formalités excessives jusqu'à la fin de l'année scolaire, si celle-ci se termine après le délai de départ ;
- les **étudiants**, qui doivent pouvoir terminer leur année universitaire si celle-ci prend fin après le délai de départ.

Du point de vue opérationnel, une chose est claire : un délai de départ de trois mois seulement pour 70 000 personnes n'est pas réalisable dans la pratique. Le délai doit donc être calculé de façon à ce que le SEM et les cantons puissent préparer les départs sur le plan logistique et à ce que les personnes concernées puissent planifier leur retour. Dans l'intérêt des employeurs, ce délai doit également être fixé de manière à pouvoir mettre fin en bonne et due forme aux contrats de travail. Le délai de départ ne doit toutefois pas être trop long, afin de ne pas inciter les personnes concernées à repousser le plus possible leur retour au pays.

Durée du délai de départ

Pour les raisons précitées, le délai de départ **ne doit être ni trop court, ni trop long**. Un délai de **6 à 9 mois** est recommandé **à titre indicatif** du point de vue opérationnel. Des exceptions peuvent être prévues pour les élèves et les étudiants afin qu'ils puissent terminer leur année scolaire ou universitaire, ainsi que pour les apprentis (prolongation du délai jusqu'à la fin de l'apprentissage).

La situation des personnes particulièrement vulnérables, telles que les personnes gravement malades dont le traitement ne peut être garanti en Ukraine, seraient examinée au cas par cas.

Retour

Encourager et assurer le départ volontaire font partie des principaux enjeux de la levée du statut de protection S. La proportion de personnes retournant *volontairement* au pays doit être la plus élevée possible. Les personnes avec un statut de protection S souhaitent rentrer doivent pouvoir le faire rapidement et, si nécessaire, avec le soutien requis. Le retour doit se dérouler en étroite collaboration avec les cantons et en concertation avec les partenaires européens,

ceux de l'administration fédérale (en particulier le DFAE et la DDC) et les autorités ukrainiennes.

Lors de la levée du statut de protection S, de nombreuses personnes devraient partir de façon autonome – c'est-à-dire sans aide de la part des services-conseils en vue du retour (CVR) – et par voie terrestre. Un rapatriement sera organisé pour les personnes qui laissent expirer le délai de départ ou refusent de quitter la Suisse. Conformément à la politique suisse en matière de retour, l'exécution du renvoi sous contrainte (DEPU ou DEPA) a lieu en dernier recours, lorsque les efforts pour encourager le retour volontaire n'ont pas abouti. Le renvoi est alors généralement effectué par voie aérienne. La Suisse a conclu avec l'Ukraine un accord de ré-admission qui prévoit le rapatriement des ressortissantes et ressortissants ukrainiens quel que soit le niveau d'exécution.

Les *cas spéciaux* nécessitant un soutien particulier pour un retour volontaire sont constitués des environ 1000 mineurs non accompagnés (MNA), d'environ 1600 personnes âgées (plus de 75 ans) et du groupe non quantifiable des personnes présentant de graves problèmes de santé. Le retour des cas spéciaux n'est pas prioritaire lors de la première phase suivant la levée du statut de protection S.

Comme mesure d'accompagnement pour la levée du statut de protection S, le SEM doit lancer un *programme d'aide au retour spécifique pour l'Ukraine* (ci-après : programme spécifique Ukraine), lequel mettra l'accent sur l'aide financière au retour. Cette dernière peut être complétée par une aide matérielle remise sur place. Ces prestations seront possiblement harmonisées à l'échelle européenne.

Aspects financiers de l'aide au retour

La durée de la guerre influe fortement sur la disposition à retourner au pays. Le montant de l'aide au retour doit donc en tenir compte. On peut envisager des montants de **CHF 2000, 3000 ou 4000 par personne dans une première phase**, et de **CHF 1000, 1500 ou 2000 par personne dans une deuxième phase**. Les montants précis devront être fixés au moment de la levée ; là encore, une harmonisation au niveau européen devra être examinée.

Le programme spécifique peut prévoir un versement dégressif ou comporter un seul montant fixe lié à un délai de départ. La dégressivité présente l'avantage de favoriser l'échelonnement des départs.

Aide au retour uniforme ou dégressive ?

Le présent plan de mise en œuvre recommande un **modèle dégressif** qui pourrait être aménagé comme suit : en cas de départ **dans la première moitié du délai de départ**, le **montant maximal de l'aide** est versé. En cas de départ **dans la deuxième moitié** du délai et uniquement jusqu'à l'expiration de ce dernier, **seule la moitié de l'aide** est versée. Après l'expiration du délai de départ, le renvoi est exécuté sous contrainte – le cas échéant, il peut encore être assorti d'aides matérielles.

Compte tenu du nombre probablement élevé de personnes disposées à rentrer au pays, les informations utiles pour l'organisation du départ devront être saisies et traitées efficacement. Les ressources humaines actuelles ne seront pas suffisantes pour procéder à des entretiens individuels en vue du retour, p. ex. au sein des CVR.

Le SEM compte avec deux tiers de départs par voie terrestre (train, car ou voiture) et un tiers par voie aérienne lorsque le statut de protection S sera levé. Il est à prévoir que plus la levée sera précoce, plus le nombre de personnes quittant la Suisse de façon autonome (p. ex. avec leur propre voiture) sera élevé. La répartition entre les différents types de départ (voie terrestre ou voie aérienne) dépendra fortement du moment de la levée, de la disponibilité de vols directs

et de la saturation des capacités des transports par les personnes retournant au pays depuis d'autres États.

Afin de préparer le départ effectif, il faut intégrer dans l'application existante « RegisterMe » une fonction d'inscription pour le retour en Ukraine. Cela permettra aux personnes concernées de s'inscrire elles-mêmes pour un départ par voie aérienne avec le versement d'une aide au retour par swissREPAT, le centre de compétence et services de la Confédération pour la gestion des retours, ou pour un départ par voie terrestre avec le versement de l'aide par l'ambassade de Suisse à Kiev. Le processus de départ s'en trouverait accéléré et les services cantonaux délestés.

La mise en œuvre du présent plan va entraîner des dépenses supplémentaires considérables pour la Confédération, et en particulier pour le SEM. Le besoin en ressources humaines supplémentaires dépendra de divers facteurs externes, notamment du nombre de personnes souhaitant effectivement partir de leur plein gré, du degré d'automatisation possible de certaines étapes de la procédure, mais aussi de la promulgation ou non par les autorités ukrainiennes de directives concernant les modalités du retour (contingents, délais pour l'entrée sur le territoire, etc.).

Le présent plan de mise en œuvre comporte une estimation des ressources humaines et financières nécessaires (cf. ch. 5). Une évaluation plus précise ne sera toutefois possible que lorsque la levée du statut de protection S sera concrète et ses conditions effectives mieux connues.

2. Bases

2.1 Contexte

L'offensive militaire russe contre l'Ukraine a commencé le 24 février 2022. Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a activé le statut de protection S pour les personnes en provenance d'Ukraine. Du moment où la situation ne semble pas se stabiliser à court terme, le 9 novembre 2022, le CF a décidé, comme l'UE avant lui, de ne pas lever le statut de protection S avant mars 2024, à moins que la situation ne change radicalement d'ici là.

2.2 Projet « Levée du statut de protection S et retour »

Sur mandat de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, le SEM a lancé le projet « Levée du statut de protection S et retour » en été 2022. Le comité directeur du SEM fait office de *comité de pilotage du projet*. Le chef du domaine de direction Affaires internationales du SEM est le *chef de projet*.

L'*équipe centrale* regroupe des représentantes et représentants de tous les domaines de direction et états-majors du SEM ainsi que des cantons (représentantes et représentants de la CCDJP, la CDAS, l'ASM, l'AOST et la CdC). La CDIP, le SEFRI, les partenaires sociaux et les organisations des milieux professionnels ont également participé aux travaux. En raison de l'étendue technique des résultats attendus du projet, l'équipe centrale a créé quatre *sous-groupes de travail* (ci-après : SGT) chargés d'élaborer les stratégies correspondantes : SGT Procédures, SGT Retour, SGT Décision de portée générale et SGT Communication.

L'équipe du projet doit clarifier les questions juridiques, organisationnelles et procédurales liées à la levée du statut de protection S. Il est prévu à cette fin d'élaborer un plan de mise en œuvre concernant les procédures des domaines de l'asile et du séjour, un plan de mise en œuvre pour le domaine du retour et un plan de communication. Ces plans doivent exposer les mesures et bases opérationnelles requises pour la réalisation des procédures permettant la levée du statut de protection S et le retour au pays des personnes concernées. Les expériences tirées de la guerre des Balkans sont également prises en compte¹.

Les plans de mise en œuvre reposent sur un scénario de base selon lequel le statut de protection S serait levé deux à trois ans après le début de la guerre. Si la levée intervenait plus tard, la situation initiale s'en trouverait sans doute fortement modifiée. En effet, les processus d'intégration seraient plus avancés, et la disposition à quitter la Suisse diminuerait probablement avec l'allongement de la durée du séjour. En outre, si le statut de protection S était levé après 2025/2026 (avec un délai de départ raisonnable), on se rapprocherait du délai de 5 ans au terme duquel les personnes concernées obtiennent un permis de séjour valable jusqu'à la levée du statut de protection S. De tels scénarios *ne sont* par conséquent *pas* étudiés dans le présent projet.

2.3 Coordination européenne

La décision du Conseil de l'UE du 4 mars 2022 a eu pour effet d'introduire, en vertu de la directive 2001/55/CE, la protection temporaire au sein de l'UE pour les personnes en provenance d'Ukraine. De manière analogue, la Suisse a activé le statut de protection S pour ces personnes. Une coordination avec l'UE sera essentielle également pour la levée de ce statut de protection S et pour le retour des personnes concernées dans leur pays.

¹ Cf. ch. 3.2.2.2 et annexe 1.

La Suisse fait déjà partie de plusieurs organes *ad hoc* de l'UE² et dispose donc en permanence de toutes les informations requises pour se coordonner avec cette dernière.

Il est probable que la date de la levée du statut de protection S et les zones considérées comme sûres pour un retour (Ukraine dans son ensemble ou seulement certaines régions du pays) seront définies de façon uniforme à l'échelle européenne. Par contre, il ne peut être exclu que, même au sein de l'UE, les réglementations nationales des États membres diffèrent sur certains points, tels que les délais de départ, l'aménagement de l'aide au retour ou encore la catégorisation des groupes de personnes. P. ex., il est envisageable que des États accordent un droit de demeurer aux ukrainiennes et ukrainiens employés afin de faire face à leur pénurie de personnel qualifié.

De plus, la coordination directe avec l'Ukraine sera essentielle, puisqu'en cas de levée européenne du statut de protection, des centaines de milliers, voire des millions de ressortissantes et ressortissants ukrainiens vont rentrer au pays dans un laps de temps relativement court.

2.4 Scénario de base

En collaboration avec la section Analyses du SEM, le bureau de projet a élaboré un scénario plausible, qui a servi de base au plan de mise en œuvre. Toutes les observations formulées dans ce plan se rapportent au scénario suivant :

L'intensité des combats a diminué. Les fronts se sont stabilisés. La Russie a cessé les attaques contre les villes ukrainiennes. Seule la ligne de front directe fait encore l'objet de combats sporadiques. Le conflit s'est transformé en une guerre de position avec des gains territoriaux négligeables. La Russie contrôle en grande partie l'oblast de Louhansk ainsi que certaines zones des oblasts de Donetsk, Zaporijia et Kherson. Dans les régions sous contrôle du gouvernement ukrainien qui ont été dévastées par la guerre, les travaux de déblaiement sont en cours. Les premiers déplacés internes commencent à y retourner. La nouvelle année scolaire débute le 1^{er} septembre dans tout le pays.

90 000 personnes avec le statut de protection S, dont 70 000 (soit environ les trois quarts) issues de régions qui ne sont plus concernées par la guerre.

Le Conseil fédéral prévoit de lever le statut de protection S provisoire octroyé en lien avec la situation en Ukraine au printemps 2024.

Quelque 80 % des 70 000 personnes (soit 56 000) venues de régions sûres devraient quitter volontairement la Suisse ; 20 % environ (soit 14 000) devraient vouloir rester en Suisse malgré les offres d'aide au retour. Il faut s'attendre à ce qu'au moins une partie des personnes refusant de partir déposent par la suite une demande d'asile – ou, à une date ultérieure, une demande de cas de rigueur³. Environ 10 000 (+/- 5000) demandes d'asile sont attendues.

2.5 Profil et groupe cible

Des personnes d'Ukraine en quête de protection en Suisse sont environ 56 % des familles, dont un peu plus de la moitié (53 %) sont des femmes seules avec leurs enfants ou des familles séparées.

² « Blueprint Network », réunions de la plateforme européenne dans le cadre de la solidarité avec l'Ukraine et IPCR (dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise).

³ Les conditions requises pour bénéficier des mesures pour cas de rigueur au titre de l'art. 14, al. 2, LAsi ne sont pas indiquées dans le scénario de base car les personnes concernées n'ont pas atteint la durée de séjour minimale de 5 ans. Par conséquent, les cantons n'ont pas à entrer en matière sur de telles demandes. Toutefois, il n'est pas possible d'empêcher les intéressés de déposer une demande, ce qui peut entraîner malgré tout une certaine charge de travail pour les cantons.

Dans l'ensemble de la population, la part des femmes est de 64 % et environ un cinquième des enfants en quête de protection sont en âge scolaire.⁴

Contrairement à de précédentes situations, notamment lors de la guerre du Kosovo, on ne compte quasiment pas de minorités ethniques parmi les personnes tenues de quitter la Suisse. De plus, les ressortissantes et ressortissants ukrainiens possèdent généralement un passeport biométrique et n'ont donc pas besoin de visa pour leur voyage de retour ni de laissez-passer pour entrer dans leur pays.

En matière de profil et de documents de voyage, les conditions sont ainsi très favorables au retour volontaire, si l'on fait abstraction du facteur important qu'est la durée de la guerre.

Outre le souhait primaire de vivre à nouveau avec les pères de famille, des facteurs psychologiques non mesurables vont probablement favoriser la disposition au retour dans la période d'après-guerre (devoir patriotique de reconstruire le pays, soutien au retour important de la part du gouvernement ukrainien, fierté nationale accrue par la guerre, etc.). Ce n'était pas le cas pour le retour en Bosnie et Herzégovine par exemple, car le retour s'effectuait vers un État divisé sur le plan ethnique, encore fragile aujourd'hui.

⁴ État SYMIC au 30.4.2023.

3. Plan de mise en œuvre des procédures

3.1 Levée de la protection provisoire

3.1.1 Conditions préalables

La protection provisoire est levée lorsque les personnes concernées n'encourent plus de risque déraisonnable en rentrant dans leur pays d'origine ou de provenance. Cela implique que la situation dans ledit pays se soit radicalement et durablement modifiée et qu'un retour soit possible dans les faits (cf. FF 1996 II 1, p. 84).

Afin d'éviter que de nombreuses demandes d'asile vouées à l'échec ne soient déposées, il faut informer et communiquer aussi largement et clairement que possible. Il convient par conséquent, avant de lever le statut de protection S, de diffuser des informations compréhensibles sur les implications de cette levée de statut, notamment s'agissant de l'aide au retour, des conséquences en cas de non-respect du délai de départ et des perspectives en cas de dépôt d'une demande d'asile. Un plan de communication distinct sera élaboré à cette fin.

Avant de lever le statut de protection S, le CF consulte, outre l'UE, les représentants des cantons, des œuvres d'entraide et d'autres ONG et groupes d'intérêts, ainsi que du HCR et d'autres organisations internationales.

3.1.2 Décision de portée générale du Conseil fédéral

Au terme des consultations susmentionnées (cf. ch. 3.1.1), le CF fixe la date à partir de laquelle la protection provisoire sera levée pour certains groupes de personnes à protéger. La décision de lever le statut de protection S sera émise avec une décision de portée générale (art. 76, al. 1, LAsi) publiée dans la feuille fédérale (art. 47 OA 1).

Après la levée de la protection provisoire, il n'est plus possible de demander la protection provisoire au titre de la décision de portée générale du 11 mars 2022 du CF. En revanche, si le CF décide de lever cette protection uniquement pour les personnes en provenance de certaines régions de l'Ukraine, celles venues du reste du pays peuvent continuer à déposer des demandes de protection provisoire. Une telle levée partielle de la protection provisoire présuppose toutefois que la situation dans les zones concernées se soit fondamentalement et durablement modifiée.

3.1.3 Octroi du droit d'être entendu

La levée de la protection provisoire entraîne, au terme du délai de départ fixé, la fin du droit de présence des personnes concernées : elles sont alors en principe tenues de quitter la Suisse.

Dans la mesure où la décision de lever la protection touche au statut des personnes concernées, le SEM leur accorde le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst., en rel. avec art. 76, al. 2, LAsi). Ce droit est généralement exercé par écrit (art. 48 OA 1) ; il n'existe pas d'autre exigence à respecter en matière de forme. Il convient de garantir que chaque personne concernée soit effectivement informée de son droit d'être entendu. Il n'existe pas non plus de prescriptions de forme particulières pour la prise de position dans le cadre du droit d'être entendu.

Le SEM examine si le droit d'être entendu peut-être exercé par voie électronique, p. ex. à l'aide d'un formulaire, afin de faciliter par la suite l'analyse des allégations reçues (p. ex. lorsque des personnes font valoir des motifs de persécution). L'objectif en est que les bénéficiaires du statut de protection S saisissent directement certaines données dans un outil en ligne (analogue à « RegisterMe ») au moyen de champs de sélection standardisés après y avoir été invités par

écrit. Ces champs pourraient notamment permettre de savoir si et quand les personnes intéressées peuvent quitter la Suisse ou s'il existe des raisons les empêchant de partir. Sur la base de ces données, le SEM pourra poursuivre la correspondance avec la personne concernée et transférer des informations importantes dans SYMIC ou eGov au moyen de cette interface. Pour les personnes qui ne peuvent pas faire valoir leur droit d'être entendues en ligne, p. ex. en raison de leur âge ou d'une déficience visuelle, une alternative sera examinée.

Les personnes concernées peuvent s'adresser à un bureau de conseil juridique au sein de leur canton d'attribution pour les étapes de la procédure déterminantes pour la décision (art. 76, al. 5, LAsi, en relation avec art. 102 LAsi).

3.1.3.1 Absence de prise de position dans le cadre du droit d'être entendu

Si une personne ne prend pas position dans le cadre du droit d'être entendu qui lui a été accordé, le SEM rend une décision de renvoi (art. 76, al. 4, LAsi en relation avec art. 50 OA 1). Parallèlement, une éventuelle demande d'asile encore en suspens est classée (art. 49 OA 1 ; cf. art. 69, al. 3, LAsi).

S'agissant de l'exécution du renvoi, les dispositions en vigueur pour les requérantes et requérants d'asile s'appliquent par analogie (art. 76, al. 4, LAsi). La décision de renvoi est assortie d'un délai au terme duquel les personnes concernées doivent avoir quitté la Suisse et l'espace Schengen. Ce délai est fixé par le SEM (art. 50 OA 1) et sa durée est généralement comprise entre 7 et 30 jours. Toutefois, en présence de circonstances particulières, comme c'est le cas pour la crise ukrainienne, le SEM peut impartir un délai de départ plus long (art. 76, al. 4, en relation avec art. 45, al. 2 et 2^{bis}, LAsi).

3.1.3.2 Avec prise de position dans le cadre du droit d'être entendu

Si l'exercice du droit d'être entendu révèle des indices de persécution, une procédure d'asile est engagée et la personne concernée est entendue sur ses motifs d'asile (art. 76, al. 3, LAsi). Toute demande d'asile déposée avant l'octroi de la protection provisoire et mise en suspens (art. 69, al. 3, LAsi) reprend son cours. Les cas correspondants sont transmis aux unités du SEM qui s'occupent des procédures d'asile et sont responsables de l'examen de ces éléments.

Si la personne concernée ne remplit pas la qualité de réfugié, il convient d'examiner si le renvoi de Suisse peut être exécuté. Cette tâche incombe aux unités du SEM chargées de la procédure et responsables de la décision d'exécution du renvoi en cas de refus d'une demande d'asile. Si l'exécution du renvoi n'est pas licite, ne peut être raisonnablement exigée ou n'est pas possible, le SEM examine la possibilité d'ordonner une admission provisoire (art. 50 OA 1, en relation avec art. 45 LAsi et art. 83 LEI). Cela vaut également si la prise de position ne révèle pas de motifs d'asile, mais comporte des indices de l'inexécutabilité du renvoi.

Si le droit d'être entendu ne conduit ni à l'octroi de l'asile, ni à une admission provisoire, le SEM prononce le renvoi (art. 50 OA 1, en relation avec art. 45 LAsi).

3.1.4 Statut légal entre la levée du statut de protection S provisoire et l'expiration du délai de départ

Les personnes dont la protection provisoire S a été levée peuvent séjourner légalement en Suisse jusqu'à l'expiration d'un éventuel délai de départ.

Par analogie avec la réglementation relative aux requérante et requérants d'asile déboutés, l'exercice d'une activité lucrative est possible jusqu'à l'expiration du délai de départ (cf. art. 43, al. 2, LAsi) et les personnes concernées peuvent également changer d'emploi (par analogie

avec art. 64, al. 1, OASA, en relation avec art. 43, al. 2, LAsi). Si le SEM prolonge le délai de départ dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire, l'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé (art. 43, al. 2, LAsi).

À partir de l'entrée en force de la décision de renvoi – et non après l'expiration du délai de départ –, les personnes qui ne peuvent pas subvenir à leur entretien par leurs propres moyens et dont le statut de protection S a été levé ne bénéficient plus que de l'aide d'urgence et non plus de l'aide sociale (art. 82, al. 1, 2^e phrase, LAsi). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce déclassement en matière d'aides est obligatoire : en d'autres termes, il est interdit aux cantons d'attribution de continuer à verser l'aide sociale à ces personnes.

Cela pour ce qui concerne les bases légales actuelles. La question de savoir dans quelle mesure l'aide sociale doit être versée aux personnes concernées jusqu'à leur départ effectif, comme le suggèrent les cantons, devra être tranchée politiquement en temps voulu. Si telle devait être la volonté politique, les bases légales correspondantes devraient encore être créées (p. ex. par une modification urgente de la loi). Ces travaux pourraient être urgents et entraîner une inégalité de traitement avec d'autres personnes qui doivent quitter la Suisse.

Ces dernières restent assujetties à l'assurance-maladie obligatoire jusqu'à leur départ. Leur relation d'assurance cesse donc uniquement lorsqu'elles ont (définitivement) quitté la Suisse.

Les jeunes adultes qui suivent au moment de la levée du statut de protection S une formation professionnelle de base (apprentissage) constituent une exception. Ils doivent avoir la possibilité de terminer l'apprentissage entamé (cf. ch. 3.2.2.3.3). Pour eux, le Conseil fédéral fixera, toujours dans la décision de portée générale, une date ultérieure pour l'entrée en vigueur de la levée du statut S. Cette indication de date devra-t-elle suffisamment déterminable. Jusqu'à ce moment-là, ils continuent à bénéficier de l'aide sociale.

Pour les personnes dont la protection temporaire a été levée et qui ne sont ni requérantes d'asile ni admises provisoirement, l'art. 9 ODV, qui régit l'établissement de documents de voyage pour étrangers, n'est plus applicable (art. 9, al. 7, ODV). Il en va de même pour l'ancienne réglementation selon laquelle les personnes à protéger peuvent se rendre à l'étranger et retourner en Suisse sans autorisation de voyage pour bénéficier de la protection temporaire en lien avec la situation à l'étranger (art. 9, al. 8, ODV).⁵ Si, après la levée de la protection temporaire, une procédure d'asile est engagée ou si les personnes concernées sont admises à titre provisoire, l'art. 9, al. 1 à 6, ODV reste applicable. Toutefois, les ressortissantes et ressortissants ukrainiens munis d'un passeport biométrique peuvent toujours séjourner dans l'espace Schengen sans visa pendant 90 jours sur une période de 180 jours.

3.2 Procédure en matière de retour

3.2.1 Catégories de personnes concernées

Les personnes suivantes sont concernées par la procédure de retour :

- la personne a quitté le pays après la décision de la levée de la protection provisoire, avant que le droit d'être entendu ne lui soit accordé ;
- la personne ne fait pas état d'obstacles à l'exécution du renvoi, ni de motif d'asile dans sa réponse au droit d'être entendu ;
- la personne ne répond pas au droit d'être entendu ;
- la personne fait état d'obstacles à l'exécution du renvoi dans sa réponse au droit d'être entendu.

⁵ D'après la décision de portée générale du CF du 11.03.2022.

Les dossiers des personnes n'ayant pas répondu au droit d'être entendu (art. 76, al. 4 LAsi) seront, dans la mesure du possible, traités de façon électronique. Une décision de renvoi standardisée sera prononcée, assortie d'explications également standardisées concernant la licéité, l'exigibilité et la possibilité de l'exécution du renvoi. Le SEM doit traiter les autres cas de manière individuelle afin d'examiner les allégations relatives aux motifs d'asile ou aux obstacles à l'exécution du renvoi.

De plus, il existe également une catégorie à part entière qu'il convient de mentionner ici :

Il y a des citoyennes et citoyens ukrainiens qui ont demandé le statut de protection S en Suisse, mais qui ne vivaient pas en Ukraine le 24 février 2022. L'une des conditions pour obtenir le statut de protection S provisoire est d'avoir effectivement vécu en Ukraine avant le 24 février 2022. Ces personnes ne remplissaient donc pas les conditions d'obtention du statut de protection S temporaire et leurs demandes ont été rejetées. Comme il était impossible de les renvoyer en Ukraine, ils ont été admis provisoirement en Suisse (AP pour cause d'inexigibilité).

Ces personnes ne tomberont donc pas sous le coup de la décision de portée générale du CF lorsque le statut de protection S sera levé. Mais comme il s'agit aussi d'ukrainiennes et ukrainiens, le SEM sera chargé, dans ces cas, d'examiner la levée de l'admission provisoire à la même date, sur la base de l'article 84, alinéa 1, LEI.

3.2.2 Mesures prises dans le cadre d'une décision de renvoi

3.2.2.1 Bases légales à disposition

En vertu de l'article 50 OA 1, la teneur de la décision de renvoi au terme de la protection provisoire doit être conforme à l'article 45 LAsi. Cela signifie que le SEM doit fixer un délai de départ individuel, même dans le cadre d'une décision de renvoi prononcée après la levée de la protection provisoire.

Comme la plupart des personnes auront déjà séjourné un certain temps en Suisse au moment de la levée du statut de protection S, il est probable qu'un délai de 30 jours ne soit pas applicable.

Il faut donc considérer qu'un délai de départ plus long (supérieur à 30 jours) au sens de l'article 45, alinéa 2^{bis}, LAsi est approprié dans cette situation, ceci d'une part en raison du séjour prolongé de la plupart des bénéficiaires du statut de protection S et d'autre part parce qu'un délai de départ trop court entraînerait très vraisemblablement pour le SEM un nombre élevé de demandes de prolongation de délai au titre de l'article 45, alinéa 2^{bis}, LAsi.

3.2.2.2 Procédures et délais de départ dans le cadre du retour vers les pays des Balkans 1996-2002⁶

Dans le but de mettre en place une stratégie favorisant les départs volontaires des ukrainiennes et ukrainiens à la suite de la levée du statut de protection S, il semble pertinent de s'inspirer de ce qui a été réalisé dans le cadre des retours vers les pays des Balkans (Bosnie et Kosovo) entre 1996 et 2002. En effet, le retour de ces populations a été un succès au vu du nombre de personnes qui sont rentrées volontairement dans leur pays d'origine. Ainsi ici, dans un premier temps, il y a lieu de revenir très brièvement sur le déroulement des retours en Bosnie et au Kosovo avec quelques informations factuelles⁷. Dans un deuxième temps, il conviendra de

⁶ Textes ayant servi de base à ce paragraphe, disponibles dans les annexes : *Corrélations entre migration, intégration et retour : analyse de la littérature sur mandat du SEM en réponse au postulat 16.3790* et « *Factsheet Rückkehrhilfeprogramme nach den Balkankriegen* » du 29.08.2022.

⁷ Pour plus d'informations, cf. annexe 2.

mentionner quelques éléments issus du rapport du CF « *Corrélations entre migration, intégration et retour : analyse de la littérature sur mandat du SEM en réponse au postulat 16.3790* » « *Migration. Conséquences à long terme de l'intégration* » afin de mieux appréhender les enjeux et défis.

Bosnie

La guerre en Bosnie a duré de 1992 à 1995. Après la signature du traité de paix de Dayton en novembre 1995, l'admission provisoire (ci-après : AP) a été levée en avril 1996 pour 18 000 personnes. Le délai de départ a été fixé de manière différenciée en fonction des constellations familiales :

- Pour les personnes seules et couples sans enfants : délai jusqu'à fin août 1996 (4 mois)
- Pour les familles avec enfants : délai jusqu'à fin août 1997 (une année et 4 mois)
- Les délais ont ensuite encore été prolongés en fonction de la situation sur place.

Le programme d'aide au retour s'est articulé autour des phases suivantes :

- À partir d'avril 1996 : campagne d'information pour le groupe cible
- Juillet 1996 à mars 1997 : phase de retour volontaire
- Avril 1997 à août 1998 : départs obligatoires (selon les délais de départ)

Dans le cadre du programme d'aide au retour, environ 10 000 personnes sur 18 000 sont rentrées volontairement dans leur pays. Les autres personnes ont quitté le pays plus tard, sans programme, en majorité de manière autonome ou ont été régularisées individuellement en Suisse (asile, AP pour raisons individuelles, réglementation du droit des étrangers).

Kosovo

La guerre du Kosovo a duré de mars 1998 au début de l'été 1999. Le CF a levé l'admission provisoire collective des personnes déplacées par la guerre en août 1999 et a fixé le délai de départ à fin mai 2000 (délai de 9 mois). Les autorités cantonales étaient informées des préparatifs en cours et, dès juillet 1999, un programme d'aide au retour a pu être lancé en collaboration avec la Direction du développement et de la coopération DDC et l'OIM.

Afin de mettre en perspective les informations ci-dessus, il y a lieu de mentionner l'étude faite par l'Université de Neuchâtel en juillet 2019 intitulée « *Corrélations entre migration, intégration et retour : analyse de la littérature sur mandat du SEM en réponse au postulat 16.3790* » « *Migration. Conséquences à long terme de l'intégration* »⁸. Sur la base de cette analyse, on peut souligner qu'il existe plusieurs facteurs ayant une influence sur la volonté de rentrer au pays. Les plus importants semblent être les programmes d'aide au retour (généreux) mis en place par la Suisse mais aussi la durée de séjour dans le pays d'accueil et le type de migration.

Conclusion pour la fixation des délais de départ

Dans le cas de l'Ukraine, le type de migration s'apparente à une migration forcée (contexte de guerre), ce qui veut dire que la disposition à retourner dans le pays d'origine sera grande. D'autres facteurs comme les liens sociaux créés, le statut juridique de la personne, ainsi que des facteurs économiques exercent aussi une forte influence sur la propension au retour dans le pays d'origine. Un autre facteur à ne pas négliger, toujours selon cette analyse, est la situation dans le pays d'origine, à l'instar de la stabilité politique et économique, de la sécurité ou

⁸ Cf. annexe 2.

encore des perspectives d'avenir. Ainsi, un retour forcé ou dans la précipitation ne jouerait pas en faveur d'un bon déroulement d'un retour dans le pays d'origine. Les personnes concernées ont besoin de temps, que ce soit aussi bien pour préparer leur retour, retrouver des repères que pour rétablir les contacts sur place.

En effet, si l'on se fie à la stratégie mise en place dans le cadre de la guerre des Balkans, trois mois semble être le minimum ; un délai de départ de neuf mois (comme avec le Kosovo) semblant toutefois être plus réaliste, voire constituer un minimum pour les familles. Ceci permettrait non seulement à la Suisse et aux cantons de préparer les départs et de les échelonner, mais aussi aux personnes concernées de mieux planifier leur retour dans le pays d'origine (cf. ch. 3.2.3 et 4).

3.2.2.3 Défis

3.2.2.3.1 Situation en Ukraine

Il est important de prendre en compte le temps nécessaire à la reconstruction du pays, à la fin de la guerre. En effet, un certain temps sera indispensable pour que le pays puisse reconstruire les infrastructures principales dans les différentes villes ainsi que les hébergements détruits par la guerre. L'article 67, alinéa 2, LAsi prévoit d'ailleurs que la Confédération collabore avec l'État d'origine ou de provenance des personnes à protéger, avec d'autres pays d'accueil et avec des organisations internationales, en vue de créer les conditions propices au départ sans danger des personnes à protéger. De plus, il est possible que l'Ukraine fixe des conditions spéciales pour le retour de ses citoyens : p. ex., en privilégiant dans un premier temps les personnes qui peuvent être employées dans la reconstruction du pays (ingénieur/e/s, informaticien/ne/s, enseignant/e/s, etc.).

3.2.2.3.2 Situation en Suisse

De son côté, la Suisse sera également confrontée à de nombreux défis, s'agissant notamment de l'ampleur de la tâche et du nombre de personnes qui y seront impliquées.

En effet, si le CF lève à la même date le statut de protection S pour toutes les personnes qui doivent retourner dans leurs régions désormais sécurisées en Ukraine, l'on pourra s'attendre à ce que plusieurs dizaines de milliers de personnes soient concernées par cette décision simultanément. Ainsi, en l'état actuel des choses, il est possible que les structures actuelles ne suffisent pas pour effectuer les tâches qu'une telle décision impliquerait.

Outre la charge de travail occasionnée par les procédures liées à la levée du statut, au droit d'être entendu et aux éventuelles demandes d'asile, il faut aussi s'attendre à un important besoin d'information de la part des personnes concernées comme de la population. Il est probable que les familles d'accueil, les employeuses et employeurs, les ONG et d'autres groupes d'intérêts s'engagent pour permettre aux personnes en quête de protection, en particulier si elles se sont intégrées, de rester plus longtemps, voire définitivement en Suisse. Par conséquent, une forte hausse des requêtes de citoyennes et citoyens est à attendre. Outre une campagne d'information, il peut être nécessaire de remettre en place ou de maintenir une *task force* dotée des ressources adéquates pour répondre à ces demandes. Il faut donc, au moyen d'une solution technique, automatiser un maximum d'étapes afin que la levée du statut de protection S mobilise le moins de ressources possible (cf. ch. 3.1.3)⁹.

De plus, il est ressorti d'une consultation auprès de partenaires externes¹⁰ qu'il était indispensable pour tous d'être informés le plus rapidement possible de la levée du statut de protection

⁹ Pour plus d'informations, cf. annexe 3.

¹⁰ Selon la consultation du 22.09.2022 auprès des partenaires ASM, Union patronale suisse, CCDJP, Gastrosuisse, CDIP, CDC, USS, SEFRI, Travail.Suisse, Union des arts et métiers, AOST et CDAS.

S, ceci pour des impératifs de procédure et d'organisation. Les partenaires se soucient non seulement du sort des personnes ayant un statut de protection S, mais également des entreprises qui ont engagé ces personnes (question de manque de personnel quand le statut est levé).

Plusieurs cantons mentionnent aussi des inquiétudes quant aux ressources nécessaires pour faire face à la charge de travail qu'implique la levée du statut de protection S. Il convient donc de ne pas sous-estimer la charge que devront assumer les cantons, qui sont en définitive responsables de l'exécution du renvoi et de l'organisation du départ.

3.2.2.3.3 Formation et exercice d'une activité lucrative

Dans son message relatif à l'introduction du statut de protection S, le CF a déclaré que les personnes à protéger étaient, lors de leur admission, « largement considérées comme des demandeurs d'asile » (cf. FF 1996 II 1, p. 20). Ni la LAsi, ni l'OA 1 ne contiennent de dispositions relatives à la poursuite d'une activité lucrative ou à un changement d'emploi entre la levée de la protection provisoire et l'expiration du délai de départ de la personne concernée. Il existe donc ici un vide juridique. C'est pour cette raison, mais aussi dans un souci d'égalité de traitement, que les réglementations en vigueur pour les requérantes et requérants d'asile déboutés doivent s'appliquer par analogie aux personnes dont la protection provisoire a été levée.

Les personnes dont la demande d'asile a été rejetée peuvent exercer une activité lucrative jusqu'à l'expiration du délai de départ fixé (art. 43, al. 2, LAsi). Par analogie avec cette disposition, les personnes concernées par la levée du statut de protection S peuvent elles aussi exercer une activité lucrative jusqu'à l'expiration du délai de départ. De plus, un changement d'emploi peut leur être accordé si les conditions requises sont remplies (par analogie avec art. 64, al. 1, OASA, en relation avec art. 43, al. 2, LAsi).

De manière générale, la formation des jeunes adultes avec statut de protection S constitue également un défi. Au 18 juin 2023, environ 11 000 personnes âgées de 15 à 24 ans étaient présentes sur le territoire suisse. Environ 6 000 sont âgés de 14 à 17 ans.

Selon des enquêtes de la CdC et de la CDIP, une grande partie de ces adolescentes et adolescents ainsi que jeunes adultes suivent des cours de langue et d'intégration dans le cadre des offres d'encouragement de l'intégration des PIC (programme S), des « classes d'intégration » ou des offres de formation transitoire (proposées par les cantons en vue de la formation générale ou professionnelle), qui les préparent à un diplôme du degré secondaire II. Plus de 1 000 autres personnes participent aux cursus des hautes écoles en tant qu'auditeurs ou réalisent une formation professionnelle classique du degré tertiaire.

Les jeunes adultes se trouvent face à des choix importants concernant leur avenir professionnel. L'accès à des formations scolaires des degrés secondaire II (gymnase, école de culture générale) et tertiaire (formation professionnelle supérieure, haute école spécialisée, université) est difficile en Suisse en raison de conditions d'admission exigeantes. Les jeunes ukrainiennes et ukrainiens sont donc nombreux à suivre actuellement encore deux cursus : la préparation en Suisse (cours de langue et/ou d'intégration, classes d'intégration) et des offres de formation ukrainiennes en ligne. Cette double charge de travail n'est pas tenable sur le long terme et elle s'accompagne d'inconvénients et de contraintes considérables.

Le parcours de formation le plus facile d'accès pour les adolescentes et adolescents ainsi que jeunes adultes est la formation professionnelle initiale (apprentissage). Relativement facile d'accès, ce parcours exploite le potentiel des jeunes personnes et correspond à un besoin de l'économie suisse en main-d'œuvre et en personnel qualifié. Des entreprises de nombreuses branches économiques disposent de places d'apprentissage vacantes ; il existe un manque réel de main d'œuvre.

Jusqu'à présent, seuls quelques jeunes ukrainiennes et ukrainiens ont effectivement commencé un apprentissage en Suisse. Cela s'explique par le fait qu'au début de l'année d'apprentissage (été 2022), encore peu d'adolescentes et adolescents ainsi que jeunes adultes disposaient des compétences linguistiques requises et que la plupart des places d'apprentissage avaient déjà été attribuées.

Pour que les jeunes ukrainiennes et ukrainiens puissent commencer et mener à bien un apprentissage, deux défis doivent être relevés : d'une part, il faut fournir à ces jeunes un conseil et des informations sur les spécificités de cette formation duale en Suisse. D'autre part, les entreprises formatrices disposées à proposer des places d'apprentissage à ces jeunes doivent avoir la certitude que ces derniers pourront terminer leur formation.

Pour ces raisons, la cheffe du DFJP a décidé début 2022 d'une dérogation pour les jeunes adultes qui suivent une formation professionnelle initiale en Suisse au moment de la levée du statut de protection S. Ces personnes doivent avoir la possibilité de terminer leur formation. Cette dérogation est soutenue par la CDIP, le SEFRI, le secrétariat général de la CdC et l'ensemble des représentants des partenaires sociaux et des organisations des milieux professionnels qui ont collaboré ou ont été impliqués dans le cadre du présent projet.

Afin d'offrir une sécurité de planification pour les personnes en apprentissage et les entreprises formatrices, le DFJP a anticipé la décision relative à cette dérogation et l'a déjà communiquée le 1er mars 2023.¹¹

Pour les jeunes adultes en apprentissage le Conseil fédéral fixera, toujours dans la décision de portée générale, une date ultérieure pour l'entrée en vigueur de la levée du statut S afin qu'ils puissent terminer leur apprentissage en Suisse. En attendant, ils continuent à recevoir l'aide sociale. Afin de préserver l'unité de la famille, il est prévu que la famille des mineures et mineurs (y compris les personnes de référence proches) puissent également rester en Suisse jusqu'à la fin de l'apprentissage. La question de savoir qui fait effectivement partie du "famille" doit encore être examinée dans le cadre des travaux concrets de mise en œuvre. De même, les procédures de mise en œuvre de la réglementation d'exception doivent être définies (demandes individuelles ou solution globale pour toutes les personnes concernées).

3.2.3 Délais de départ

Bien qu'on ne puisse exclure que la Suisse se rallie à une éventuelle pratique commune à l'échelle européenne, il semble pertinent d'envisager plusieurs options pour la **fixation des délais de départ**. Les paragraphes ci-dessous présentent deux variantes tenant compte également des retours des cantons qui, en définitive, sont responsables de l'exécution des renvois (cf. ch. 3.2.3.1, 3.2.3.2 et 3.2.3.3) :

- **Variante I : délais de départ différents pour différentes catégories de personnes ;**
- **Variante II : délai de départ uniforme.**

Concernant la **durée du délai de départ**, là encore, il est envisageable que la Suisse s'aligne sur une réglementation européenne. Dans le cadre du projet, des délais de départ **de 3 à 18 mois** ont été proposés. Ils sont expliqués et évalués ci-dessous (cf. ch. 3.2.3.4).

¹¹ Conférence de presse et communiqué de presse «[Les jeunes en provenance d'Ukraine doivent pouvoir suivre un apprentissage complet en Suisse \(admin.ch\)](#)» du 01.03.2023.

3.2.3.1 Variante I : définition de délais de départ différents pour différentes catégories de personnes

Dans cette variante, plusieurs délais de départ sont définis pour différentes catégories de personnes.

Catégorie de personnes	Exigences
Personnes exerçant une activité lucrative	Terminer les rapports de travail avant l'expiration du délai de départ maximal ; délais de résiliation, délai de préparation
Personnes sans activité lucrative	Départ rapide en principe possible, car aucun délai régi par le droit du travail ne doit être respecté.
Étudiantes et étudiants (gymnase / lycée après l'école obligatoire, université, hautes écoles)	Terminer l'année scolaire ; délai jusqu'à la validation des compétences acquises / diplômes / examens intermédiaires dans les cours de langue et de qualification, etc.
Apprenties et apprentis (formation professionnelle initiale duale AFP/CFC)	Terminer l'apprentissage (dérogation possible sur demande motivée) ¹² .
Enfants scolarisés et leur famille	Soit même réglementation que pour les étudiantes et étudiants, ne soit pas de réglementation spéciale car ils représentent le groupe de personnes le plus nombreux
Personnes seules	Départ rapide en principe possible, car aucune contrainte d'ordre familial ne doit être prise en compte
Personnes vulnérables (cas médicaux, personnes âgées, personnes en situation de handicap, mineurs non accompagnés, etc.)	Examen au cas par cas (admission provisoire pour certains, exécution du renvoi pour d'autres)

De manière générale, à des fins d'égalité de traitement, les réglementations en vigueur pour les requérantes et requérants d'asile déboutés s'appliquent par analogie aux personnes dont la protection provisoire a été levée. La variante I constituerait un écart à ce principe. De plus, elle pourrait entraîner des délais de départ différents pour les membres d'une même famille. Dans de tels cas, le délai de départ le plus long serait pris en compte pour l'ensemble de la famille.

Avantages

La mise en œuvre de cette variante permettrait de prévoir un déroulement échelonné des départs. De même, prévoir des départs échelonnés permettrait d'agir en respectant le principe de la proportionnalité en faisant montre d'une certaine flexibilité au cas par cas. Il serait également possible de prendre en compte les différents besoins, parfois divergents, des groupes concernés.

Les coûts de l'aide sociale pourraient être un peu moins élevés avec cette variante, car l'échelonnement pourrait être planifié avec plus de précision et les bénéficiaires de l'aide sociale partiraient peut-être plus tôt. Toutefois, ces derniers pourraient aussi être plus nombreux à déposer des demandes d'asile, ce qui occasionnerait des coûts supplémentaires.

Enfin, les employeuses et employeurs bénéficieraient d'une certaine sécurité de planification en ce qui concerne les contrats d'apprentissage et de travail (en lien avec la durée recommandée du délai de départ).

¹² Le rapport élaboré en réponse à la motion 20.3322 (Markwalder) « Ne pas interrompre l'apprentissage des requérants d'asile déjà intégrés dans le marché suisse de l'emploi » fournit de précieuses informations sur la faisabilité d'une telle dérogation

Inconvénients

Cette variante représente une charge de travail nettement plus importante pour les autorités compétentes en la matière : en effet, il faudra pour chaque cas déterminer à quelle catégorie chaque personne appartient, et donc examiner potentiellement les contrats de travail ou d'apprentissage, ainsi que les baux à loyer etc., afin de définir la date du délai de départ individuel. De plus, avec un délai plus court, il existe la possibilité que les cantons soient surchargés par le travail engendré par les départs et que les personnes ne puissent pas partir dans les délais.

3.2.3.2 Variante II : définition d'un délai de départ uniforme pour tous

Sur la base de ce qui a été mis en place pour les personnes en provenance du Kosovo (cf. ch. 3.2.2.2), il serait également envisageable de définir un seul délai de départ fixe sans faire de distinction de catégories : les personnes concernées seraient libres de quitter la Suisse dans le délai prévu quand cela leur semble le plus adéquat au vu de leurs divers engagements en Suisse (travail, formation, location d'appartements).

Si l'on se fonde sur ce qui a été réalisé avec les Balkans, il serait également envisageable d'adapter l'aide au retour en fonction de la date de retour, c'est-à-dire des prestations dégressives avec des phases : plus les personnes partent rapidement, plus les prestations d'aide sont généreuses (cf. ch. 4.3.2.1).

De plus, si l'année scolaire ou universitaire se termine après le délai de départ, le séjour des élèves et de leur famille ainsi que celui des étudiants pourrait être prolongé sans formalités excessives jusqu'à la fin de l'année d'études.

Les jeunes adultes qui suivent une formation professionnelle initiale au moment de la levée constituent une exception. Ils doivent avoir la possibilité d'achever leur apprentissage en Suisse (cf. ch. 3.2.3.3.3). La question de savoir si cette exception doit être étendue à d'autres groupes de personnes, p. ex. des personnes vulnérables, étudiantes et étudiants, etc. - comme le souhaitent certains cantons - devra être décidée au niveau politique.

Avantages

Cette variante a pour avantage de ne pas faire de distinction entre différentes catégories, ce qui représente une économie importante en temps et en ressources. Une seule décision standard pourrait donc être envoyée à tous les ukrainiennes et ukrainiens avec le même délai de départ. Cette variante accorderait également une grande liberté aux personnes concernées pour s'organiser, notamment lorsque, dans une même famille, il y aurait potentiellement plusieurs délais de départ différents avec la variante I.

Elle pourrait également éviter qu'un grand nombre de demandes d'asile généralement vouées à l'échec ne soient déposées pour retarder le retour. Il faut par conséquent s'attendre à une disposition au retour élevée, pouvant être encore accrue au moyen d'un système dégressif d'incitations financières.

Cette deuxième variante tient compte, elle aussi, de la nécessité exprimée par les employeuses et employeurs de disposer d'une sécurité de planification suffisante pour les contrats d'apprentissage et de travail (grâce à la durée recommandée pour le délai de départ).

Finalement, la variante II créerait des départs échelonnés « naturellement », ce qui permettrait aux cantons de mieux gérer la charge de travail.

Inconvénients

Cette variante pourrait avoir pour conséquence qu'une partie des personnes quittent la Suisse le plus tard possible, ce qui pourrait accroître les coûts de l'aide sociale. Mais elle devrait dans l'ensemble mobiliser moins de ressources humaines et financières car elle peut être mise en œuvre avec beaucoup moins d'efforts de la part des autorités. Un aspect important ici est la disposition au retour élevée prévue dans le scénario de base. De plus, il est possible d'inciter les personnes concernées à partir plus rapidement au moyen d'une aide au retour dégressive.

3.2.3.3 Évaluation des variantes en matière de délai de départ

Variante I – Avec catégories	
Avantages	Inconvénients
Prise en compte les différents besoins, parfois divergents	Charge de travail plus considérable : - pour chaque cas, analyse à quelle catégorie chaque personne appartient ; - examen des contrats de travail ou d'apprentissage, des baux à loyer etc.
Déroulement échelonné des départs	
Coûts de l'aide sociale potentiellement moins élevés, car possibilité d'un échelonnement plus précis	
Sécurité de planification pour les employeuses et employeurs	
Variante II – Sans catégories	
Avantages	Inconvénients
Pas de distinction entre différentes catégories = économie d'analyse en temps et en ressource	Risque que les départs soient retardés du fait de l'exploitation maximale du délai de départ
Une seule décision standard avec le même délai de départ	
Grande liberté aux personnes concernées pour s'organiser	
Responsabilité individuelle et flexibilité des personnes pourraient motiver à rentrer	Coûts potentiellement plus élevés en raison du départ plus tardif des personnes concernées
Réduction du nombre de demandes d'asile vouées à l'échec déposées uniquement pour retarder le départ	
Sécurité de planification pour les employeuses et employeurs	
Départs échelonnés « naturellement » : permettrait de mieux gérer la charge de travail	

Recommandation de l'équipe du projet

Au vu des avantages susmentionnés et des expériences issues de la guerre des Balkans, l'équipe du projet recommande de fixer un **délai de départ uniforme pour tous (variante II)**, avec une **dérogation pour les apprenties et apprentis** qui peuvent terminer leur apprentissage en Suisse.

Si, contrairement aux recommandations émises (cf. à ce sujet également ch. 3.2.3.4), l'année scolaire ou universitaire se termine après le délai de départ, l'équipe du projet préconise également de permettre de prolonger sans formalités excessives le séjour des **élèves et de leur famille ainsi que des étudiantes ainsi qu'étudiants** jusqu'à la fin de l'année d'études.

3.2.3.4 Évaluation de la durée possible du délai de départ

Compte tenu de la vaste fourchette de délais de départ souhaités par les acteurs consultés, le tableau ci-dessous vise à donner un meilleur aperçu des avantages et inconvénients de délais courts, moyens ou longs. Si quelques représentantes et représentants cantonaux sont plutôt favorables à des délais courts afin d'organiser les départs rapidement et de réduire les coûts de l'aide sociale, d'autres représentantes et représentants cantonaux, des employeuses et employeurs, de la CdC, de la CDIP et les partenaires sociaux préfèrent des délais un peu plus longs dans le but de pouvoir échelonner les départs et d'éviter que des rapports de travail, des apprentissages ou d'autres formations ne se terminent prématurément.

Délai court : 3 mois	
Avantages	Inconvénients
Départs plus rapides en raison du délai plus court	Possibilité que les cantons soient surchargés en raison du grand nombre de personnes concernées et des départs à court terme
	Possibilité que les personnes ne puissent pas partir dans le délai accordé ; désordres ; impression que les autorités ne maîtrisent pas la situation
Coûts de l'aide sociale moins élevés du fait des départs plus précoces	Risque que le manque de temps entraîne de nombreuses demandes de prolongation de délai et/ou demandes d'asile, avec des coûts supplémentaires en conséquence
	Forte probabilité que des rapports de travail et des formations se terminent prématurément
Libération précoce de capacités d'hébergement	« Goulot d'étranglement » : un nombre aussi élevé de départs ne peut pas être organisé dans ce délai
Délai moyen : 6 à 9 mois	
Avantages	Inconvénients
En fonction du nombre de personnes concernées, départs rapides et échelonnés	Possibilité que les cantons soient surchargés en raison du grand nombre de personnes concernées par un départ dans le délai accordé
Coûts de l'aide sociale moins élevés qu'en cas de délais longs	Possibilité que les personnes ne puissent pas partir dans le délai accordé, p. ex. en raison d'obligations professionnelles ou scolaires
En général, délai suffisant pour planifier les départs, tant pour les personnes concernées que pour l'administration	Selon la situation et le moment de la levée, risque qu'un grand nombre de demandes de prolongation de délai et/ou de demandes d'asile soient déposées
Sécurité de planification suffisante pour les employeuses et employeurs	
Acceptation sociale plus élevée que pour des délais de départ très courts ou très longs	
Délai long : 12 à 18 mois	
Avantages	Inconvénients
Sécurité de planification accrue pour les employeuses et employeurs	Les personnes ne souhaitant pas quitter la Suisse pourraient profiter de ce délai plus long pour prolonger leur séjour

Possibilité de terminer les formations	Coûts de l'aide sociale plus élevés en raison des départs plus tardifs
Renforcement des compétences des personnes ukrainiennes en raison d'une présence plus longue au sein du système de formation et/ou du monde du travail suisses	Besoin d'assistance et d'hébergement plus longs
Moins grande probabilité de demandes de prolongation de délai ou de demandes d'asile vouées à l'échec	

Recommandation du projet

En ce qui concerne le délai de départ, les choix et décisions au niveau européen auront une influence importante sur ce qui sera décidé en Suisse ; une harmonisation sera indispensable.

Compte tenu des avantages susmentionnés, l'équipe du projet recommande de fixer un **délai de départ moyen** d'une durée comprise entre 6 et 9 mois. La durée précise doit dépendre du moment de la levée de la protection provisoire et être si possible définie de façon à ce que **l'année scolaire et l'année universitaire se terminent avant l'expiration du délai.**

3.3 Procédure en matière de droit des étrangers (LEI) et d'asile (LAsi)

3.3.1 Sans activité lucrative (LEI)

L'article 14, alinéa 1, LAsi prévoit qu'une personne ne peut pas, à moins qu'elle n'y ait droit (p. ex. mariage avec une citoyenne ou un citoyen suisse), engager de procédure visant l'octroi d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers entre le moment où elle dépose une demande d'asile et celui où elle quitte la Suisse à la suite d'une décision de renvoi exécutoire, après le retrait de sa demande ou si le renvoi ne peut être exécuté et qu'une mesure de substitution est ordonnée. Cette disposition s'applique par analogie également pour les personnes auxquelles une protection provisoire a été accordée (art. 72 LAsi), conformément au message du CF, lequel précise que ce statut de protection S constitue un droit de séjour en soi et non une mesure de substitution.

L'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur en vertu de l'article 14, alinéa 2, LAsi après la levée de la protection provisoire n'est possible qu'à certaines conditions, notamment si la personne concernée a séjourné en Suisse au moins cinq ans depuis le dépôt de sa demande de protection provisoire.

La personne concernée n'a qualité de partie que lors de la procédure d'approbation du SEM (soumission de l'octroi de l'autorisation de séjour par le canton au SEM). En limitant la qualité de partie, le législateur voulait empêcher que l'exécution du renvoi ordonnée dans le cadre de la procédure d'asile puisse être indûment repoussée par le dépôt de demandes infondées et l'exploitation des voies de droit cantonales. C'est pourquoi les autorités cantonales ont la possibilité de ne pas entrer en matière lorsque les conditions du cas de rigueur s'avèrent d'emblée non remplies. La voie de droit est ainsi fermée. Néanmoins, une grande quantité de demandes pour cas de rigueur peut représenter une charge supplémentaire notable pour les cantons et le SEM (procédures d'approbation).

3.3.2 Avec activité lucrative (LEI)

Les explications susmentionnées relatives à l'article 14, alinéa 1, LAsi s'appliquent par analogie aux personnes exerçant une activité lucrative. Par conséquent, jusqu'au départ, il ne peut

y avoir de procédure visant l'octroi d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers pour les bénéficiaires de la protection provisoire en vue de l'exercice d'une activité lucrative, car ces personnes n'y ont pas droit.

Actuellement, l'admission sur le marché du travail des personnes ayant le statut de protection S se fonde sur l'article 75, alinéa 2, LAsi, en relation avec l'article 30, alinéa 1, lettre I, LEI et l'article 53 OASA. Ainsi, l'exercice temporaire d'une activité lucrative salariée peut être autorisé si une demande a été déposée par une employeuse ou un employeur et si les conditions de rémunération et de travail sont remplies. L'exercice temporaire d'une activité lucrative indépendante est également possible en vertu de l'article 53 OASA. Enfin, le changement d'emploi peut être autorisé si les conditions de l'article 53 OASA sont remplies (art. 64, al. 2, OASA).

Après la levée du statut de protection S et l'expiration du délai de départ, les dispositions applicables à l'admission sur le marché du travail sont celles des article 18 ss LEI. Ces conditions sont cumulatives. Cela signifie que toute admission doit respecter le nombre maximum d'autorisations défini par le CF pour les ressortissantes et ressortissants d'États tiers (art. 19 s. OASA). Du fait de la levée de la protection provisoire, les personnes ne sont plus considérées comme travailleuses et travailleurs indigènes en Suisse. En conséquence, pour qu'elles puissent à nouveau être admises, il faut démontrer que l'ordre de priorité a été respecté et que les efforts de recrutement sur les marchés du travail suisse et européen sont restés vains. De plus, la majorité des bénéficiaires du statut de protection S qui exercent actuellement une activité lucrative ne remplissent pas les conditions de qualification, car seuls les cadres et les spécialistes qualifiés peuvent être admis. Cela requiert en général le diplôme d'une haute école ou des connaissances professionnelles particulières.

Par conséquent, seule une petite partie des personnes ayant le statut de protection S pourraient être admises sur le marché du travail après la levée de la protection provisoire. Il est possible de tenir compte au cas par cas de situations particulières dans le cadre du pouvoir d'appréciation dès lors que les conditions ci-dessus sont remplies.

3.3.3 Personnes qui entrent en procédure d'asile (LAsi)

Si, après la levée du statut de protection S, une personne dépose une demande d'asile et que l'exercice du droit d'être entendu révèle des indices de persécution, une audition au sens de l'article 29 LAsi a lieu. La loi ne prévoit pas de procédure d'asile abrégée spécifique pour les personnes bénéficiant du statut de protection S. L'exécution d'une procédure d'asile ordinaire entraîne une modification du statut (passage du statut S au statut N) qui se traduit notamment par une modification dans SYMIC ainsi que par un changement de permis de séjour. En l'absence d'indices de persécution, il convient de ne pas entrer en matière sur la demande d'asile (art. 31a, al. 3, LAsi). Toute demande d'asile déposée avant l'octroi de la protection provisoire et suspendue (art. 69, al. 3, LAsi) reprend son cours.

Si, pendant la procédure d'asile, il est constaté qu'une personne n'a pas la qualité de réfugié, il convient d'examiner si le renvoi de Suisse peut être exécuté. Si l'exécution du renvoi n'est pas licite, pas raisonnablement exigible ou pas possible, le SEM étudie la possibilité d'ordonner une admission provisoire (art. 50 OA 1, en relation avec art. 45 LAsi et art. 83 LEI). Si ni l'asile, ni l'admission provisoire ne sont accordés, le SEM ordonne le renvoi (art. 45 LAsi).

Pendant leur séjour dans un centre de la Confédération, les requérantes et requérants d'asile n'ont pas le droit d'exercer une activité lucrative (art. 43, al. 1, LAsi). Cela est important pour que les intéressés se tiennent à la disposition du SEM durant cette période, soit une condition indispensable pour que les procédures d'asile puissent être exécutées rapidement et efficacement. Cette interdiction est levée dès que l'intéressé a été attribué à un canton. Toute personne déposant une demande d'asile après la levée de la protection provisoire ou toute personne

dont la demande d'asile est reprise après avoir été mise en suspens est en principe soumise aux mêmes règles que les autres requérants d'asile.

4. Plan de mise en œuvre du retour

4.1 Objectifs et lignes directrices

Dans le cadre de la levée du statut de protection S, les principaux objectifs dans le domaine du retour sont les suivants :

- Encourager et assurer le retour volontaire conformément aux directives du CF (décision de portée générale).
- Permettre aux ukrainiennes et ukrainiens qui souhaitent rentrer au pays d'y retourner le plus rapidement possible et, au besoin, avec l'aide nécessaire.
- Mettre en œuvre le retour en étroite collaboration avec les cantons et en concertation avec les partenaires européens, les partenaires de l'administration fédérale (en particulier le DFAE et la DDC) et les autorités ukrainiennes.
- Veiller à ce que la Suisse soit bien préparée et réagisse rapidement à la levée du statut de protection S. Les mesures correspondantes doivent pouvoir être mises en œuvre immédiatement après la décision du Conseil fédéral.
- Afin d'atteindre ces objectifs, les lignes directrices stratégiques suivantes ont été définies :
- La Suisse se prépare en amont et élabore un plan de mise en œuvre pour la levée du statut de protection S.
- La Suisse élabore un programme financier d'aide au retour afin d'encourager le retour volontaire vers l'Ukraine.
- La Suisse prépare en outre un programme d'aide au retour spécifique pour les personnes qui ont tout perdu à cause de la guerre et qui ont besoin d'une aide matérielle supplémentaire.
- À l'échelle nationale, le SEM implique dans les instances de préparation et instances de mise en œuvre ultérieures les cantons, d'autres services fédéraux tels que la DDC, ainsi que les organisations partenaires et les œuvres d'entraide.
- La Suisse suit de près les décisions prises au niveau européen et examine leurs implications pour la politique nationale de la Suisse en matière de retour.

4.2 Retour

Après la levée du statut de protection S, on devrait assister à un retour beaucoup plus massif que lors des précédents programmes de retour (p. ex. après la guerre de Yougoslavie). La proportion de départs volontaires et de départs sous contrainte dépendra de divers facteurs tels que la durée de la guerre ou le degré de destruction de l'Ukraine. Les observations ci-après reposent par conséquent sur l'hypothèse formulée dans le scénario de base (cf. point 2.4).

L'aide envers les personnes souhaitant rentrer de leur plein gré est donc prioritaire dans une première phase et elle nécessite des modalités et des responsabilités clairement définies. De plus, les processus doivent être le plus pragmatiques et économes en ressources possible.

4.2.1 Enregistrement

Compte tenu du nombre très probablement élevé de personnes disposées à rentrer au pays, les informations utiles pour l'organisation du départ devront être saisies et traitées efficacement. Les ressources humaines actuelles ne seront pas suffisantes pour procéder à des entretiens individuels, p. ex. au sein des CVR.

Afin de préparer le départ effectif, il faut intégrer dans l'application « RegisterMe » une fonction d'inscription pour le retour en Ukraine¹³. Cela permettra aux personnes concernées de s'inscrire elles-mêmes pour un départ par voie aérienne avec le versement d'une aide au retour par swissREPAT¹⁴, le centre de compétence et services de la Confédération pour la gestion des retours, ou pour un départ par voie terrestre avec le versement de l'aide par l'ambassade de Suisse à Kiev. Le processus de départ s'en trouverait accéléré et les services cantonaux délestés.

4.2.2 Retour volontaire

Dès 2022 et encore cette année, de très nombreux ukrainiennes et ukrainiens sont retournés de leur plein gré dans leur pays malgré la guerre : en 2022, 9 201 personnes sont reparties de Suisse (à raison de 6658 départs contrôlés et de 2543 départs non contrôlés, selon SYMIC) et en 2023 jusqu'à fin mai 2023 autres 6 324 personnes. Sur ces personnes, l'année dernière 2 594 et 2023 jusqu'à fin mai 2 308 personnes ont renoncé formellement au statut de protection S auprès des CVR et sont rentrées en Ukraine avec un soutien (financier et/ou pour l'organisation du départ)¹⁵. Tous les départs traités jusqu'à présent pour lesquels un soutien a été octroyé ont été organisés dans les structures ordinaires de la Confédération et des cantons.

En cas de levée du statut de protection S, nombre de départs continueront vraisemblablement de se produire de façon autonome – c'est-à-dire sans l'aide des CVR – et par voie terrestre (train, car, voiture privée). Il ne s'agit pas de départs contrôlés vers l'Ukraine¹⁶, car on ne peut pas vérifier si ces personnes sont effectivement retournées dans ce pays. S'agissant de personnes non soumises à l'obligation de visa, cette preuve revêt une importance secondaire, car ces dernières voyagent librement et peuvent revenir légalement en Suisse à tout moment.

Le retour volontaire doit être encouragé après la levée du statut de protection S, tout en tenant compte des mesures prises à l'échelle européenne. Comme dans la dernière situation comparable (fin de la guerre du Kosovo en 1999), il faudra lancer un programme spécifique pour l'Ukraine. Le niveau de l'aide financière au retour dépendra en grande partie de la durée de la guerre (l'incitation sera ainsi plus élevée en cas d'une disposition au retour amoindrie du fait d'un long séjour en Suisse). Dans une première phase, un programme massif assorti d'une aide uniquement financière sera mis en avant ; il pourra être complété par l'accès à des centres de distribution d'aides matérielles (matériaux de construction et/ou colis contenant des articles manquants ou difficiles à se procurer). Les mesures possibles en faveur du retour volontaire sont présentées plus en détail au ch. 4.3.

4.2.3 Retour sous contrainte

Conformément à la politique suisse en matière de retour, l'exécution du renvoi sous contrainte (DEPU, DEPA) a lieu en dernier recours, lorsque les efforts pour encourager le retour volontaire n'ont pas abouti. Cela vaut également pour le retour vers l'Ukraine. Par conséquent, le retour

¹⁴ La section swissREPAT est responsable de la gestion des retours par voie aérienne dans le cadre du soutien apporté par le SEM aux cantons en vue du retour.

¹⁵ Chiffres issus de SYMIC et de la base de données « indiRück » concernant les départs accompagnés par les CVR

¹⁶ En cas de retour par voie terrestre, la carte d'annonce de départ remise à la frontière pourrait uniquement confirmer le départ de Suisse, pas le retour en Ukraine.

sous contrainte n'est pas prioritaire dans la première phase suivant la levée du statut de protection S.

Un rapatriement n'est organisé que lorsqu'une personne a laissé expirer le délai de départ et refuse de quitter la Suisse. Il est généralement effectué par voie aérienne. La Suisse a conclu avec l'Ukraine un accord de réadmission qui prévoit le départ des ressortissantes et ressortissants ukrainiens à tous les niveaux d'exécution des renvois. Il convient toutefois de noter que la plupart des personnes avec statut du protection S en Suisse sont des femmes et des enfants. Le rapatriement de ces catégories de personnes est délicat à organiser pour les autorités chargées de l'exécution et il est davantage critiqué par la population. C'est aussi pour cette raison que les efforts doivent viser à atteindre une proportion de départs volontaires aussi élevée que possible.

4.2.4 Cas spéciaux

Les cas spéciaux qui nécessitent un soutien particulier lors d'un retour volontaire se composent du groupe de 1 094 MNA, DE 1 614 personnes âgées (plus de 75 ans) et d'un groupe non chiffrable de personnes ayant des problèmes médicaux. Le groupe des mères célibataires, généralement considérées comme vulnérables, ne fait pas partie des cas spéciaux. En effet, les départs ayant eu lieu jusqu'à présent montrent qu'elles retournent au pays généralement sans accompagnement.

Compte tenu des données actuellement disponibles (cf. ch. 4.2.1), il ne faut pas sous-estimer le nombre de personnes ayant perdu l'ensemble de leurs biens. Les offres existantes permettent certes de trouver ponctuellement des solutions pour cette catégorie de personnes (p. ex. paiement de loyer), mais il faudra probablement, pour fournir une aide durable, mettre en place des initiatives de plus grande ampleur dans le cadre de la reconstruction internationale après la fin de la guerre (cf. ch. 4.3.4). Si l'aide au retour peut aider temporairement les personnes rentrant au pays, elle n'est pas, à long terme, l'instrument approprié pour la reconstruction générale.

Le retour des cas spéciaux n'est pas prioritaire lors de la première phase suivant la levée du statut de protection S. Il ne devra être encouragé de manière ciblée que dans un deuxième temps, à l'aide de mesures spéciales (cf. ch. 4.3.3). L'expérience laisse penser que certaines personnes concernées exprimeront malgré tout le souhait de rentrer pour des raisons personnelles, souhait qu'elles ne pourront pas réaliser sans aide. Les programmes SIM (swissRE-PAT-IOM-Movements) et RAS (Reintegration Assistance Switzerland) réglés par contrat entre l'OIM et le SEM constituent ici deux instruments de mise en œuvre éprouvés, pour l'instant interrompus en raison de la guerre. Dès que la situation en Ukraine le permettra, ils seront relancés pour assurer avec les mesures d'accompagnement nécessaires l'organisation des départs pour les cas spéciaux ainsi que la prise en charge de ces derniers lors de leur réintégration sur place.

Il faut en outre accorder une attention particulière aux enfants orphelins accueillis par la Suisse. Leur retour devra être planifié en temps voulu avec le plus grand soin et en étroite coordination avec les autorités ukrainiennes.

Le montant maximal de l'aide au retour individuelle accordée aux cas spéciaux pourra atteindre 6 000 francs (cf. ch. 4.3.1). Dans le cadre du programme RAS, le nombre accru de cas relevant de cette catégorie de personnes peut être couvert à tout moment par le système existant du financement forfaitaire¹⁷.

¹⁷ Le SEM définit des pays cibles pour lesquels il procède à un financement forfaitaire des bureaux de l'OIM à l'étranger afin d'assurer la prise en charge des personnes provenant de Suisse.

4.3 Aide au retour

4.3.1 Aide au retour individuelle

En général, les personnes issues de pays comme l'Ukraine non soumis à l'obligation de visa ne reçoivent pas d'aide au retour. L'article 76a, alinéa 2, OA 2 prévoit cependant une clause de rigueur. En vertu de cette disposition, la direction du SEM a décidé en mai 2022 d'aider les ressortissantes et ressortissants ukrainiens souhaitant partir de leur plein gré et ayant renoncé au statut de protection S à organiser leur départ et/ou de les soutenir financièrement à hauteur de CHF 500 par adulte et CHF 250 par enfant (dans la limite de CHF 2000 maximum par famille). Depuis, les personnes dans le besoin peuvent solliciter à ce sujet le CVR de leur canton de séjour : ce dernier se charge alors de la coordination avec le SEM.

Comme les autres États européens, la Suisse renonce actuellement à des mesures financières d'aide au retour visant à encourager un retour potentiellement prématuré et dangereux dans une région en guerre. De plus, il y a déjà de nombreux départs avec l'offre actuelle. Une aide plus élevée n'est donc pas à l'ordre du jour, notamment parce qu'aucun autre pays d'Europe n'accorde pour l'instant une aide comparable pour les personnes retournant en Ukraine. Le SEM observe donc très attentivement les départs depuis les CFA : le « soutien au retour » suisse ne doit en aucun cas avoir un « effet tourniquet ».

S'il existe une volonté politique en ce sens, les montants pourront être relevés après la levée du statut de protection S afin que l'aide classique soit versée. Selon les dispositions légales en vigueur, le montant de l'aide peut atteindre CHF 4 000 versés en espèces pour une personne adulte. Si ce montant était porté à CHF 6 000¹⁸ pour des motifs propres au pays, le versement en espèces de l'aide aux projets majorée devrait provisoirement être régulé au moyen d'une modification de la directive¹⁹. Il ne faut cependant pas tabler sur un paiement en espèces d'un tel montant, y compris après la levée du statut de protection S.

4.3.2 Programme spécifique

4.3.2.1 Programme spécifique dégressif

Comme mesure d'accompagnement de la levée du statut de protection S, le SEM doit lancer un « programme spécifique Ukraine » mettant au premier plan l'aide financière au retour. Cette dernière peut être complétée par la remise d'une aide matérielle sur place. Ces prestations seront peut-être harmonisées à l'échelle européenne (cf. ch. 4.3.5). Les paragraphes ci-après présentent la forme que pourrait prendre ce programme.

Dans le cadre des programmes pour les Balkans, le montant de l'aide versée se fondait sur le coût de la vie annuel ainsi que sur la durée et l'intensité de la guerre. Il était relativement généreux (CHF 2 000 maximum pour une personne adulte du Kosovo, le double pour une personne de Bosnie-Herzégovine)²⁰.

Le programme spécifique peut, comme c'était le cas pour le Kosovo²¹, être dégressif, ou comporter un seul montant fixe lié à un délai de départ, comme dans le cas de la Bosnie. Le modèle dégressif présente cependant l'avantage d'encourager un échelonnement des départs.

¹⁸ Directive Asile III 4.2.5.6. Le montant se compose d'un forfait de CHF 1 000 et d'une aide complémentaire majorée comprise entre CHF 3 000 et 5 000.

¹⁹ En vertu de la directive Asile III 4.2.9.3 les aides aux projets sont - en règle générale - versées sur place ; ce n'est qu'en cas d'aide complémentaire majorée que le versement doit se faire sur place.

²⁰ Cf. annexe 1. Compte tenu des tendances actuelles (disposition au retour élevée malgré la guerre), le niveau de l'aide ne devrait pas jouer de rôle décisif dans le cas de l'Ukraine.

²¹ Cf. annexe 1.

Il se compose de deux phases déterminées par les délais de départ fixés. Le délai défini lors de la levée du statut de protection S pour les personnes en provenance d'Ukraine devrait idéalement, du point de vue du retour, inclure la fin de l'année scolaire car environ 16 700 personnes sont des enfants en âge de scolarité²².

Un modèle dégressif pourrait s'articuler ainsi : en cas de départ dans le délai imparti, versement du montant maximal de l'aide durant la première moitié du délai ; dans une deuxième phase allant au plus tard jusqu'à la fin du délai de départ, versement de la moitié seulement du montant prévu²³ ; ensuite, exécution du renvoi sous contrainte (troisième phase), assortie éventuellement d'une aide matérielle et, pour certains cas de rigueur, d'une aide au retour médicale conformément aux dispositions légales.

Le tableau ci-dessous présente les avantages et les inconvénients de plusieurs variantes de programme avec différents niveaux d'incitations financières. Les montants indiqués correspondent à la somme versée en CHF par adulte ; les enfants perçoivent en principe la moitié, dans la limite de CHF 1 000. Le montant entre parenthèses précise le montant maximal pour une famille. Dans le contexte de l'aide au retour, on entend par « famille » uniquement les parents et les enfants mineurs.

	Phase 1 (première moitié du délai de départ)	Phase 2 (jusqu'à la fin du délai de départ)	Avantages	Inconvénients
Variante de base en CHF	2 000 (max. 5 000 par famille)	1 000 (max. 3 000 par famille)	- Approche analogue à celle appliquée pour le Kosovo (large acceptation) - Versement en es- pèces possible	- Dans certains cas, incita- tion peut être insuffisante
Variante inter- médiaire en	3 000 (max. 7 000 par famille)	1 500 (max. 5 000 par famille)	- Incitation forte - Plus grande dispo- sition au retour (?)	- Versement en espèces difficile - L'aide au retour n'est pas une mesure destinée à la reconstruction (degré de destruction sur place non déterminant).
Variante maximale en CHF	4 000 (max. 9 000 par famille)	2 000 (max. 7 000 par famille)	- Incitation financière très forte (montants maximaux) - Disposition au re- tour maximale (?)	- Image renvoyée : une nouvelle fois, les ukrai- niennes et ukrainiens sont privilégiés. - Le facteur décisif pour la disposition au retour est la durée de la guerre, pas le montant de l'aide. - Versement en espèces difficile
UE	<i>Le retour n'est pas encore à l'ordre du jour</i>		<i>Idéalement : procédure européenne commune avec participation de la Suisse</i>	

²² Groupe d'âge 5-14, selon SYMIC, état au 18.06.2023; en outre, de nombreux ressortissantes et ressortissants ukrainiens ont conclu des contrats de location qui doivent être résiliés dans les formes.

²³ Pour des raisons administratives, les montants fixés dans le programme devraient également inclure l'indemnité de voyage afin qu'un seul ordre de versement soit nécessaire et qu'il n'y ait pas de double comptabilisation au sein du SEM.

La durée de la guerre est décisive pour la disposition au retour, qui a tendance à diminuer au fur et à mesure que la guerre se prolonge. Pour contrer ce phénomène, il faudrait que l'aide financière au retour soit plus élevée si le statut de protection S est levé plus tard.

Afin d'éviter un effet d'attractivité, il est important de définir pour l'inscription au programme une date de référence qui servira de critère pour l'admission dans le programme d'aide au retour (p. ex. comme pour le Kosovo : l'entrée en Suisse devait avoir lieu *avant* l'envoi de la circulaire relative au programme).

Les autorités cantonales de migration et d'aide sociale ainsi que les CVR sont informés au moyen d'une circulaire de l'offre définitive d'aide au retour (cf. ch. 4.5.1) dès que la levée du statut de protection S se profile. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il convient de décider si l'aide au retour est dégressive ou les personnes concernées reçoivent un montant forfaitaire fixe, indépendamment de la date de leur départ. Comme il est mentionné plus haut, le modèle dégressif présente l'avantage d'échelonner les départs. De même, les montants de l'aide, qui s'appuient dans le présent plan sur le programme spécifique mis en œuvre pour le Kosovo, ne sont fixés définitivement que dans la circulaire, en étroite coordination avec les aspirations européennes (harmonisation) et en tenant compte des sensibilités en matière de politique intérieure (retours obtenus dans le cadre de la consultation sur la circulaire).

En outre, la circulaire précise également les éventuelles prestations prévues pour les ressortissantes et ressortissants d'États tiers titulaires d'un permis de séjour ukrainien, dont le cas n'est pas abordé ici.

4.3.2.2 Modalités de versement

En cas de départ par voie aérienne, le versement de l'aide au retour est effectué comme d'habitude par swissREPAT avant le voyage. Pour les départs par voie terrestre, le paiement a lieu idéalement lors du « soutien au retour » apporté par les CVR cantonaux, comme c'est le cas actuellement. Mais cela implique que ces bureaux gèrent des sommes en espèces très importantes. Ainsi, en septembre 2022, le canton d'Argovie a enregistré 80 départs pour l'Ukraine, ce qui, à raison d'une aide moyenne de CHF 400, a représenté pas moins de 32 000 francs sur un mois²⁴. Dans l'hypothèse où le programme d'aide concernerait quatre fois plus de personnes, cette somme dépasserait largement les CHF 100 000. On peut toutefois s'attendre à ce que les départs par voie aérienne se multiplient au moment du lancement du programme et à ce que le nombre de départs par voie terrestre diminue malgré l'augmentation du nombre total de départs, notamment parce que les liaisons aériennes sont une condition préalable au lancement d'un programme d'aide. Le montant en espèces requis mensuellement au sein des CVR ne devrait donc pas s'accroître considérablement et, dans l'exemple du canton d'Argovie, il devrait probablement rester inférieur à CHF 100 000.

Si les cantons ont jusqu'ici fourni un excellent travail dans le cadre du versement du « soutien au retour », d'autres mesures et options de versement sont actuellement examinées afin de les délester en raison du montant important des sommes requises en espèces.

4.3.2.3 Externalisation

Le montant élevé des sommes en espèces pourrait être un argument majeur en faveur d'une externalisation du programme spécifique, p. ex. à l'OIM. Mais il n'en est pas question pour l'instant, et ce, pour deux raisons : tout d'abord, le SEM dispose désormais d'une unité fonc-

²⁴ Valeurs moyennes correspondant au montant moyen versé pour un ensemble d'adultes et de mineurs ; cf. à ce sujet ch. 5.1.2.1. Les chiffres des départs sont arrondis et proviennent de la base de données « indiRück » (consultée le 30.09.2022). Si l'on tient compte de la clé de répartition, le canton d'AG est celui qui a enregistré le plus de départs vers l'Ukraine.

tionnelle pour l'organisation des départs et le versement de l'aide au retour au sein des aéroports, ce qui n'était pas le cas pour les Balkans. Ensuite – et cet aspect est décisif –, une externalisation (onéreuse) ne devrait pas se faire indépendamment des efforts fournis en ce sens à l'échelle européenne, c'est-à-dire indépendamment des contrats éventuellement déjà conclus ou des demandes d'offres planifiées par Frontex.

4.3.2.4 Aide personnalisée pour les cas spéciaux

Pendant la durée du programme spécifique, les cas spéciaux bénéficient d'une offre d'aide au retour personnalisée et sont pris en charge par l'OIM après leur retour au pays (cf. plus haut). L'accès à cette offre est limité aux personnes qui doivent repartir pour des raisons personnelles, qui ont impérativement besoin d'être accompagnées et qui remplissent des critères de vulnérabilité évidents (essentiellement des mineurs non accompagnés, des personnes âgées et des personnes souffrant de graves problèmes médicaux).

Les aides financières sont versées par swissREPAT. Les aides matérielles pour les projets sont apportées sur place – et donc seulement après le retour au pays – par une organisation partenaire du SEM.

4.3.3 Programme spécial

À une date ultérieure à définir après la fin du programme spécifique, il faudra proposer en complément un programme spécial personnalisé pour un vaste groupe de personnes rassemblant les personnes en provenance de régions occupées ou détruites qui ont tout perdu, ainsi que celles ayant déposé après la levée du statut de protection S une demande d'asile, qui est encore en suspens ou a entraîné une admission provisoire pour motifs individuels. Les données actuelles ne permettent pas de chiffrer le nombre de personnes que comptera ce groupe cible.

Contrairement au programme spécifique, le programme spécial est axé sur les besoins individuels et il tente de résoudre tous les problèmes faisant obstacle au retour. Outre une aide financière, il vise notamment à mettre en œuvre des aides aux projets avec le soutien d'un partenaire sur place (p. ex. de l'OIM, qui est ou était présente dans toutes les régions d'Ukraine, à l'exception de la Crimée), et à promouvoir l'accès aux programmes de reconstruction européens et/ou suisses existants.

4.3.4 Aide structurelle

Dans le cadre des programmes d'envergure mis en place pour les Balkans dans les années 1990, les programmes d'aide au retour étaient déjà assortis de mesures d'aide structurelle, en partie financées par le SEM. Elles visaient, dans la mesure du possible, à permettre aux personnes rentrantes provenant de Suisse d'accéder aux projets (p. ex. aux structures de santé financées ou aux programmes de logement). Le SEM devrait conserver cette stratégie pour les futurs financements de projets en Ukraine.

Les efforts de la DDC doivent être coordonnés avec les besoins du SEM au sein de structures appropriées, tant au niveau national (p. ex. au sein de la structure IMZ) qu'international (aide à la reconstruction fournie par la communauté internationale). Ainsi, à la différence de ce qu'il s'est passé pour le Kosovo, il serait possible d'imaginer que l'aide structurelle suisse prenne cette fois-ci la forme d'une contribution à un programme de reconstruction financé par l'UE.

(Il faut encore clarifier la pertinence d'une distribution de matériaux de construction et de colis humanitaires comme à l'occasion du programme pour le Kosovo. L'expertise et l'aide de l'OIM peuvent s'avérer utiles ici).

4.3.5 Aide au retour dans le contexte européen

Actuellement, les discussions au niveau de l'UE portent sur les structures d'hébergement, l'aide financière aux personnes déplacées, l'accueil et l'intégration des mineurs et mineurs (non accompagnés) et le traitement des personnes réfugiées particulièrement vulnérables ou qui reviennent temporairement en Ukraine («frozen status» selon TPD).

L'aide au retour européenne est mise en œuvre depuis juillet 2022 par Frontex dans le cadre du programme JRS (*Joint Reintegration Services*). Elle devrait être concrétisée en Ukraine par Caritas International Belgique. Le montant JRS envisagé avant le début de la guerre pour un retour volontaire en Ukraine s'élevait à CHF 2 615 pour une personne seule et à CHF 7 460 pour une famille de quatre personnes.

Le SEM teste depuis octobre 2022 les processus du JRS à travers un projet pilote pour les personnes retournant en Turquie. Pour la mise en œuvre opérationnelle, les cas doivent être saisis à la fois dans les applications suisses et dans l'outil d'aide à la réintégration (RIAT) de l'UE.

Si la Suisse et l'UE lancent le retour en même temps, il est possible que la Suisse participe à un programme européen. Mais la prise en charge des coûts ne serait pas forcément la même qu'aujourd'hui. Autre incertitude : la capacité du programme JRS, qui fonctionne pour l'instant avec 200 à 300 participants, à traiter des dizaines de milliers de retours²⁵. Selon les processus actuels, les aides sont versées par l'organisation partenaire du programme JRS après le retour, l'organisation du départ étant assurée par les différents États membres.

Il est aujourd'hui impossible de dire si le programme JRS représente une solution alternative à un programme suisse d'aide au retour.

4.4 Organisation des départs

Comme indiqué au début de ce document, le SEM table sur une disposition au retour élevée. Le scénario de base prévoit au total 70 000 départs, dont 14 000 retours sous contrainte (cf. ch. 2.4). Concernant le type de départ, le SEM s'attend à deux tiers de départs par voie terrestre (train, car, voiture) et à un tiers de départs par voie aérienne au moment de la levée. Il est raisonnable de penser que le nombre de personnes partant de façon autonome (p. ex. avec leur propre voiture, comme pour leur voyage vers la Suisse) sera plus élevé si le statut de protection S est levé plus tôt. La répartition effective dépendra fortement du moment de la levée, de la disponibilité de vols directs et de la saturation des capacités de transport par les personnes retournant au pays depuis d'autres États.

C'est pourquoi le SEM va mener, en coordination avec les cantons, de premières discussions avec les entreprises de transport (voie terrestre).

Les entreprises d'autocars vont ajuster leur offre en fonction de la demande. Les expériences en matière d'entrées liées à une réinstallation permettent de miser sur une grande réactivité et une grande flexibilité de leur part.

C'est dans le domaine des départs par voie aérienne que le SEM possède la plus grande expérience. Les processus avec les cantons sont rodés. De plus, le SEM dispose de contacts avec de nombreuses compagnies aériennes qui s'avéreront bien utiles, en particulier pour les vols affrétés (charters). Toutefois, les retours vers l'Ukraine concerneront vraisemblablement de nombreux pays européens au même moment et dans la même mesure : si ces États organisent eux aussi régulièrement des vols charters, les disponibilités des appareils volants seront réduites durant une certaine période.

²⁵ Lors de la réunion du groupe IMEX il était question de 213 personnes aidées jusqu'à présent.

Si l'on part du principe que l'offre de vols directs vers l'Ukraine sera dans une première phase probablement inexistante ou limitée, la combinaison de plusieurs modes de transport pour le retour sera essentielle immédiatement après la levée du statut de protection S : les personnes concernées pourront être acheminées par voie aérienne dans un pays voisin de l'Ukraine et continuer ensuite leur voyage en car ou en train (cf. ch. 4.4.1.2).

Indépendamment du type de départ, la Confédération et les cantons mettent l'accent sur la rapidité de celui-ci, en particulier pour les personnes qui souhaitent retourner volontairement en Ukraine.

4.4.1 Départ par voie aérienne

4.4.1.1 Vols de ligne / vols charters

Actuellement, le SEM prévoit qu'au moins un tiers des 70 000 départs auront lieu par voie aérienne (soit un total de 23 333 départs).

Les départs par voie aérienne sont possibles même si les aéroports ukrainiens ne peuvent pas encore être desservis. Certains ressortissants et ressortissantes ukrainiens quittent déjà la Suisse par avion afin de se rendre dans des pays voisins à partir desquels ils continuent leur voyage vers l'Ukraine par voie terrestre. Ce type de retour combinant plusieurs modes de transport sera utile, surtout au début.

Les réservations de vol doivent être transmises par les cantons au moyen de l'application eRetour à la section swissREPAT. Cette dernière devra collaborer avec l'OIM afin de venir à bout du volume important de réservations, notamment en cas de personnes vulnérables ayant besoin d'une assistance particulière durant le retour, y compris lors de la poursuite du voyage par voie terrestre (cf. ch. 4.2.4).

La collaboration avec Frontex devrait également être un facteur important. Aujourd'hui déjà, l'agence européenne propose des opérations de retour par voie aérienne vers divers États. Il reste à savoir dans quelle mesure l'Ukraine sera concernée par ces opérations et dans quelles conditions (actuellement, les coûts de voyage sont pris en charge par Frontex).

Les aéroports envisageables pour des départs par vol de ligne sont ceux de Zurich, Genève et Bâle. Des charters pourront être affrétés à partir des aéroports de Zurich et Genève.

Les départs contrôlés²⁶ ne peuvent être assurés en principe que par voie aérienne. En effet, la voie terrestre ne permet pas de garantir que les personnes concernées ont effectivement quitté la Suisse ou atteint la destination à la date fixée. Ces dernières pourraient interrompre leur voyage, ce qui n'est pas possible en vol. C'est pour cette raison que le retour sous contrainte a lieu en principe uniquement par voie aérienne (cf. ch. 4.2.3). Par voie terrestre, les obstacles juridiques et organisationnels sont trop importants.

Dans le cadre des vols de ligne, le SEM ne peut influencer que de manière très limitée sur les liaisons aériennes et les capacités de transport. L'offre des charters en revanche est assez malléable selon la situation du secteur aéronautique (disponibilité d'aéronefs appropriés, cf. ch. 4.4).

²⁶ Le départ contrôlé implique que la personne tenue de partir ait quitté l'espace Schengen de manière attestée. En cas de départ par voie terrestre, on peut seulement garantir que l'intéressé a quitté la Suisse, mais pas qu'elle est retournée en Ukraine.

Grille quantitative potentielle :

	Personnes par vol	Vols par semaine	Semaines par an ²⁷	Total de départs par an
Vols de ligne	20	5	50	5 000
Charters	200	2 à 3	50	20 000 à 30 000

4.4.1.2 Itinéraires combinant avion et car

Une extension du programme SIM (SIM+) prévoyant des itinéraires combinant l'avion et le car pourrait offrir, en parallèle à l'offre standard de swissREPAT, une solution supplémentaire et plus flexible d'organisation des départs lors de la levée du statut de protection S. Les départs contrôlés pourraient ainsi être possibles mêmes si les aéroports ukrainiens n'ont pas encore repris leur exploitation (p. ex. vol vers Varsovie, puis autocar vers l'ouest de l'Ukraine).

L'organisation partenaire OIM doit être impliquée en amont car elle possède une grande expérience dans ce domaine (notamment transports spéciaux vers l'Ukraine, réinstallation).

4.4.2 Départ en car spécialement affrété

Le SEM s'attend à ce qu'un tiers des 70 000 départs aient lieu en car (soit 23 333 départs).

La Confédération et les cantons devraient pouvoir influencer sur l'offre de liaisons, sur les capacités de transport et sur le lieu de départ. Cela nécessite toutefois une bonne coordination entre le SEM et les cantons. Le SEM a l'intention d'entrer rapidement en contact avec des prestataires potentiels car il a peu d'expérience avec les départs en car.

Grille quantitative potentielle :

	Personnes par car	Cars par semaine	Semaines par an	Total de départs par an
Entreprises d'autocars	En cours de clarification	En cours de clarification	50	En cours de clarification

4.4.3 Voyages en train

Le SEM suppose qu'un autre tiers des 70 000 départs auront lieu en train (soit 23 333 départs).

Dans le cadre des trains spéciaux, le SEM peut largement influencer sur l'offre de liaisons et sur les capacités de transport. Il faut toutefois prévoir un certain temps de préparation pour l'organisation, car le trafic ferroviaire doit être coordonné à l'échelle internationale (notamment du fait des changements de train aux points frontières avec l'Ukraine en raison des différents écartements de voie). Une sécurité de planification est donc requise, ce qui laisse peu de flexibilité.

On ignore encore si, comme cela avait été le cas au moment de la fuite, des efforts seront faits dans l'UE et en Suisse pour proposer des transports publics gratuits afin de faciliter un retour.

Grille quantitative potentielle :

	Personnes par train	Trains par semaine	Semaines par an	Total de départs par an
CFF	En cours de clarification	En cours de clarification	50	En cours de clarification

²⁷ Déduction faite des jours fériés

4.5 Flux d'information et communication

4.5.1 Communication entre le SEM et les cantons

Pour la collaboration avec les services cantonaux et les organisations partenaires externes, le SEM utilise les instances et instruments de travail existants. Il est important que les cantons transmettent les informations aux villes et aux communes suffisamment tôt.

Les autorités de migration et d'aide sociale ainsi que les CVR des cantons sont informés de l'offre d'aide au retour essentiellement au moyen d'une circulaire, qui précise également les éventuelles prestations prévues pour les ressortissants d'États tiers titulaires d'un permis de séjour ukrainien, dont le cas n'est pas abordé ici.

La circulaire est aussi envoyée aux CVR des CFA. En effet, si peu de personnes hébergées dans ces centres auront le droit de bénéficier de l'offre en raison de la date de référence, les CFA situés dans les villes seraient en mesure de servir de centre de conseil pour les personnes éligibles : ils pourraient ainsi traiter leur cas directement et préparer leur départ afin de délester les autres services. Dès lors que leurs capacités le permettent, les CVR des CFA peuvent ainsi faire office de tampon pour les CVR cantonaux en cas de (trop) grande charge de travail de ces derniers.

Si la Suisse prend part à l'offre européenne dans le cadre des JRS (cf. ch. 4.3.5), l'inscription au programme s'effectuera par l'intermédiaire de la plateforme RIAT. À la fin du projet pilote, le SEM veille à ce que les CVR soient formés en ligne afin d'être en mesure d'utiliser directement cet outil de saisie européen.

4.5.2 Communication avec le groupe cible

La communication générale relative à la levée du statut de protection S et au retour qui en découle étant abordée dans le plan de communication du projet « Levée du statut de protection S et retour », les observations ci-après se limitent à l'aide au retour.

En général, les personnes concernées sont parfaitement au courant des offres du SEM. Il n'en faut pas moins utiliser tous les canaux de communication pour les informer. Le message principal doit être que le retour volontaire est privilégié et encouragé, entre autres, au moyen d'une aide financière. Il faut en outre annoncer clairement qu'il n'existe que deux variantes de retour : un départ volontaire et dans les délais impartis assorti d'une aide au retour, ou un renvoi sous contrainte.

Parallèlement à l'aide financière au retour, les CVR apportent leur soutien concernant la capitalisation des cotisations d'assurances sociales éventuellement versées. Le SEM a traduit en ukrainien la brochure « Assurances sociales : séjour en Suisse et départ ». Ce document dont l'efficacité n'est plus à prouver était déjà disponible en russe avant le début de la guerre²⁸.

4.5.3 Communication avec les partenaires

La collaboration avec les autorités ukrainiennes s'effectue essentiellement par l'intermédiaire de l'ambassade à Berne. Cette dernière pourra aider le SEM à contacter les organisations de la diaspora qui, en tant que multiplicateurs, peuvent jouer un rôle important lors du lancement du programme spécifique²⁹.

²⁸ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/publikationen.html#-1762373123>

²⁹ À condition qu'elles n'affichent pas de russophilie les disqualifiant pour cette tâche.

L'OIM, partenaire actuellement le plus important pour la mise en œuvre de l'aide au retour, sera impliqué dans les discussions après l'adoption du plan de mise en œuvre. Grâce à son expérience, elle pourra apporter une aide précieuse pour l'organisation des départs, non seulement pour le retour des cas spéciaux (cf. ch. 4.2.4), mais aussi pour les départs combinés effectués en avion et en car (cf. ch. 4.4.1.2). Elle pourrait en outre, en collaboration avec la DDC, fournir un soutien en cas de distribution de matériaux de construction et/ou de colis humanitaires (cf. point 4.3.4).

4.5.4 Statut quo et mise en œuvre

Au cours des 12 à 24 premiers mois suivant la levée du statut de protection S, la priorité sera donnée à l'aide à apporter aux quelque 56 000 personnes qui souhaiteront rentrer volontairement en Ukraine.

La planification du retour n'étant actuellement pas à l'ordre du jour au niveau européen, il n'est pas possible d'élaborer un plan de mise en œuvre sur cette base. Au niveau national, le SEM peut s'appuyer sur des processus et des compétences bien rodés. Les effectifs des services fédéraux et cantonaux concernés doivent être accrus en fonction du nombre de cas à traiter. De plus, le SEM planifie des mesures d'accompagnement (notamment l'inscription autonome et l'implication de l'ambassade à Kiev) afin de délester tous les services concernés. Il s'efforce également de concevoir les processus de la façon la plus pragmatique et la plus économe en ressources possible. Cela lui permettra de mettre en œuvre un programme spécifique Ukraine assorti d'aides au retour purement financières dans un laps de temps relativement court. Pour les cas spéciaux, avec le concours de l'organisation partenaire éprouvée qu'est l'OIM, il est possible d'instaurer parallèlement une offre d'aide au retour personnalisée avant, pendant et après le départ. L'accès à cette offre supplémentaire est limité aux personnes qui ont impérativement besoin d'être accompagnées et qui remplissent des critères de vulnérabilité évidents (en premier lieu les mineurs non accompagnés, les personnes âgées et les personnes souffrant de graves problèmes médicaux).

Naturellement, les intérêts des autorités ukrainiennes doivent être pris en compte lors de la mise en œuvre du programme spécifique. Les relations avec l'ambassade ukrainienne à Berne doivent être particulièrement soignées – dès maintenant et encore plus en amont du lancement du programme. Parallèlement, il faut établir un échange régulier avec les représentants des autorités et ceux de la diaspora.

5. Ressources humaines et financières

Les ressources financières et les ressources humaines temporaires requises pour la mise en œuvre du présent plan dépendent de plusieurs facteurs externes.

Il n'est donc actuellement pas possible d'émettre des calculs définitifs à ce sujet, ni même une estimation fiable. Il faudrait en effet connaître le nombre de personnes souhaitant effectivement partir de leur plein gré, le nombre de demandes d'asile déposées et le degré d'automatisation possible de certaines étapes de processus, ou encore savoir si les autorités ukrainiennes vont donner des directives concernant les modalités du retour (contingents, délais, etc.).

C'est pourquoi nous ne pouvons fournir ici qu'une **première estimation provisoire des ressources humaines et financières requises** en vue de la levée du statut de protection S. Une estimation plus précise ne sera possible que lorsque la levée se profilera et que les conditions générales en seront mieux connues.

Les observations ci-après visent avant tout à indiquer dans quels domaines il faut prévoir des tâches et dépenses supplémentaires, et sur quels postulats se fonde aujourd'hui le projet. L'objectif étant notamment de montrer que la levée du statut de protection S nécessitera probablement plus de travail et de ressources que l'octroi de ce statut.

5.1 Confédération

5.1.1 Ressources humaines

À l'heure actuelle, seule une estimation provisoire de ces besoins supplémentaires peut être établie. Elle repose sur les hypothèses suivantes, issues du scénario de base (cf. ch. 2.4) :

- 70 000 personnes sont tenues de quitter la Suisse. Compte tenu des familles, cela équivaut à 42 000 dossiers.
- Parmi ces 70 000 personnes, 56 000 repartent de leur plein gré et 14 000 sous la contrainte.
- Sur les 14 000 personnes partant sous la contrainte, 10 000 déposent dans un premier temps une demande d'asile. On suppose actuellement que le traitement de ces demandes sera moins laborieux que celui de demandes d'asile « normales ». Mais le temps qu'elles prendront réellement dépendra de la situation des requérants (âge, état de santé).
- Un tiers des départs ont lieu par voie aérienne.
- La charge de travail globale (grille quantitative) reste à peu près la même quel que soit le délai de départ (6, 9 ou 12 mois) : elle doit simplement être accomplie dans un laps de temps plus ou moins court. Les potentiels besoins mensuels en personnel tendent donc à s'accroître en cas de délai plus court.

Le temps requis pour les différentes étapes de travail a été estimé à partir des hypothèses ci-dessus et de valeurs empiriques internes au SEM. Pour chaque étape, la charge de travail correspondante a été convertie en équivalent plein temps (EPT). Les domaines concernés par ce travail supplémentaire devraient être les suivants :

- **Affaires internationales et retour** : en particulier pour le traitement des demandes de soutien au retour, la coordination avec les cantons et l'étranger ainsi que l'organisation des départs.

La charge de travail évolue proportionnellement au nombre de personnes à aider : plus les personnes souhaitant rentrer au pays avec l'aide du SEM sont nombreuses, plus les charges de personnel augmentent. Inversement, plus le nombre de départs autonomes est

élevé, plus elles baissent. Parallèlement, des effectifs fixes sont nécessaires pour la coordination avec les cantons et l'Europe, ainsi que pour la collaboration avec l'Ukraine.

- **Procédure d'asile** : c'est dans ce domaine qu'est requise la plus grande partie des charges de personnel globales estimées. Il s'agit essentiellement de tâches en vue de la levée du statut de protection S et du traitement des demandes d'asile attendues.

Les tâches liées à la levée du statut de protection S sont, outre l'octroi du droit d'être entendu, l'examen des prises de position reçues, le tri des dossiers pour la suite de leur traitement et le prononcé du renvoi. La charge de travail correspondant au traitement des demandes d'asile évolue parallèlement aux demandes effectivement reçues : plus les demandes d'asile sont nombreuses, plus les charges de personnel sont élevées (et inversement).

- **Immigration et intégration** : le travail supplémentaire résultera principalement dans le traitement des demandes d'autorisations de séjour (en particulier autorisations de séjour pour cas de rigueur) et des projets en matière d'intégration professionnelle et sociale.

Comme dans le domaine de l'asile, les charges requises en personnel pour le traitement des demandes d'autorisations de séjour sont proportionnelles aux demandes effectivement reçues : plus elles sont nombreuses, plus les charges augmentent (et vice versa). En revanche, concernant l'intégration sur le marché du travail, les tâches de conception et de communication sont, dans une large mesure, indépendantes du nombre de personnes concernées (charges fixes). Des effectifs fixes sont également nécessaires pour le démantèlement des processus actuels, mais ils devraient être relativement réduits.

- **Tâches transversales et de soutien** : ces tâches englobent notamment la communication avec toutes les parties prenantes (citoyennes et citoyens, cantons et communes, ONG, personnes concernées titulaires du statut S, etc.), l'exploitation de l'assistance téléphonique, l'informatique et la gestion des ressources humaines.

Ces tâches peuvent en grande partie être considérées comme des charges fixes, indépendantes du nombre effectif de personnes concernées.

Trois estimations approximatives des charges de personnel requises pour le traitement des 70 000 départs dans un délai de 6, 9 ou 12 mois ont été effectuées. Les estimations sont synthétisées dans le tableau ci-dessous :

Estimation approximative des besoins mensuels en personnel en fonction du délai de départ				
Domaines de travail		Délai de départ		
		6 mois	9 mois	12 mois
Affaires internationales et retour	Traitement des demandes de soutien au retour et des frais de départ, gestion de documents	54 EPT	37 EPT	28 EPT
	Organisation des départs	9 EPT	6 EPT	5 EPT
	Coordination au niveau européen	2 EPT	2 EPT	2 EPT
	Collaboration avec l'Ukraine et encadrement de projets sur place	2 EPT	2 EPT	2 EPT
Procédure d'asile	Traitement des demandes d'asile, gestion de documents, analyse de la dactyloscopie 10D	204 EPT	136 EPT	102 EPT
	Traitement de la levée du statut de protection S, gestion de documents	20 EPT	13 EPT	10 EPT
Immigration et intégration	Tâches liées au séjour : autorisations pour cas de rigueur, procédure d'approbation, modification des directives, information des citoyens et des cantons	6 EPT	6 EPT	6 EPT
	Intégration sociale / professionnelle	5 EPT	5 EPT	5 EPT
Tâches transversales et de soutien	Ouverture et fermeture d'hébergements (y c. sécurité)	6 EPT	6 EPT	6 EPT
	Fonctions transversales RH et IT	8 EPT	8 EPT	8 EPT
	Exploitation de l'assistance téléphonique et communication	13 EPT	13 EPT	13 EPT
Total par mois, uniquement pour la durée du délai de départ considéré (p. ex. 9 mois à 235 EPT)		331 EPT	235 EPT	187 EPT
Moyenne annuelle extrapolée pour l'année 2024 (postulat : début du délai de départ en avril 2024)		248 EPT	176 EPT	141 EPT

Remarque : du fait de l'octroi du statut de protection S, le SEM a reçu des ressources supplémentaires à hauteur de 97,7 EPT (ACF du 17 juin 2022). Même si la levée du statut de protection S s'avère plus complexe et nécessite davantage de travail (départs, procédure d'asile, etc.), le SEM prévoit qu'une partie de ces ressources pourront être mobilisées pour effectuer ces tâches, ce qui devrait réduire les nouveaux besoins supplémentaires effectifs. De plus, les besoins temporaires liés à la levée du statut de protection S devraient toujours être mis en relation avec les coûts de l'aide sociale et d'intégration, considérablement plus élevés, qu'occasionnerait la poursuite du séjour en Suisse des personnes concernées.

Concernant le recrutement du personnel et sa formation aux tâches demandées, plusieurs points sont importants :

- Le nouveau personnel doit être disponible et productif à une date précise, et après un temps de préparation suffisant (2 à 3 mois). Pour la sollicitation et le recrutement de ces ressources supplémentaires, le SEM aura recours aux processus connus et éprouvés.
- Il convient de mettre à disposition des postes de travail et l'infrastructure habituelle pour ces futures recrues supplémentaires. En l'état actuel des choses, les bâtiments administratifs du SEM pourront difficilement fournir les postes de travail et l'infrastructure requis.
- Le SEM élaborera en amont un plan distinct pour le recrutement du personnel et pour sa formation aux tâches demandées.

5.1.2 Ressources financières

Les coûts liés à la levée du statut de protection S dépendent eux aussi des chiffres effectifs et de la durée de séjour des personnes concernées. Les paragraphes ci-après se contentent par conséquent d'expliquer les principaux postes de coûts.

L'estimation des coûts se fonde sur les chiffres mentionnés dans le scénario de base (cf. ch. 2.4). Les montants sont fixés par la loi sous forme de forfaits.

L'estimation du coût de l'extension de « RegisterMe » a été réalisée par les experts informatiques compétents.

5.1.2.1 Aide au retour

Le financement des prestations d'aide au retour peut être assuré par le crédit actuel du SEM pour l'aide au retour individuelle (crédit « A231.0156 Coûts d'exécution et aide au retour, général »). Les ressources correspondantes doivent être ajustées dans les budgets et plans financiers des années concernées. Par le passé, certains programmes spécifiques, comme celui mis en place pour le Kosovo, ont été couverts par un crédit d'engagement dédié à la collaboration internationale dans le domaine des migrations et administré par le SEM, car des mesures d'aide structurelle de la DDC étaient financées simultanément. Le cas échéant, le Conseil fédéral devrait solliciter auprès du Parlement les moyens financiers nécessaires à la mise en place d'un programme spécifique à l'Ukraine.

Le montant des coûts dépend de l'offre d'aide au retour choisie. Un montant fixé à CHF 2 000 dans une première phase et à CHF 1 000 dans une seconde (→ variante de base, cf. ch. 4.3.2.1) correspond en moyenne à CHF 1 600 dans la première phase et à CHF 800 dans la seconde³⁰. Si, sur les 56 000 départs volontaires anticipés (cf. ch. 2.4), la moitié a lieu durant la première phase et l'autre moitié durant la seconde, cela représente un total de 67 millions de francs – uniquement pour l'aide au retour financière. À cela s'ajoutent les forfaits liés aux prestations fournies fixés par voie d'ordonnance à CHF 1 000 par personne quittant la Suisse de son plein gré (soit CHF 56 millions au total), et versés par le SEM aux CVR cantonaux (cf. ch. 5.2.2)³¹. On obtient ainsi un total de CHF 123 millions pour cette variante. À titre de comparaison, le budget de l'aide au retour 2022 s'élevait à CHF 7.25 millions.

Les coûts totaux calculés pour le conseil et l'aide au retour constituent un montant maximal pour les prestations du programme et le nombre de départs volontaires retenus, car ils ne tiennent pas compte de la part probablement élevée de départs autonomes ayant lieu sans le recours aux CVR. Ceux-ci représentent actuellement deux tiers environ de l'ensemble des départs de Suisse déjà effectués (cf. ch. 4.2.2). Certes, il faut s'attendre à ce que la part des

³⁰ Les CHF 1 600 et 800 correspondent à la valeur extrapolée basée sur la valeur moyenne de CHF 400 pour l'aide au retour actuelle de CHF 500 pour les adultes et de CHF 250 pour les mineurs et mineurs.

³¹ Pour les mandats de conseil en matière d'aide au retour, le SEM alloue actuellement aux CVR CHF 150 000 en moyenne (valeur extrapolée) pour un EPT. Le montant des subventions est donc suffisant pour plus de 370 postes.

départs encadrés par les CVR augmente avec le lancement du programme spécifique, mais, par rapport à de précédents programmes, il devrait continuer à y avoir plus de personnes qui repartent de façon autonome ou avec l'aide de particuliers. Les coûts totaux effectifs devraient donc être inférieurs à l'estimation.

Aperçu des coûts maximaux pour les variantes d'aide au retour esquissées au ch. 4.3.2.1, à raison de 28 000 départs volontaires par phase (montants arrondis) :

En millions de CHF	Phase 1	Phase 2	Total	Subventions aux cantons	Coût total
Variante de base	45	22	67	56	123
Variante intermédiaire	67	34	101	56	157
Variante maximale	90	45	135	56	191

5.1.2.2 Frais d'exécution

En principe, en vertu de l'article 92, alinéa 2, LAsi, la Confédération prend en charge les frais de départ des personnes renvoyées après la levée de la protection provisoire si ces dernières sont indigentes.

Dans le contexte de l'Ukraine, le retour au pays devrait essentiellement s'effectuer au moyen de vols de ligne ou affrétés ou de bus de voyage. Quelques personnes devraient quitter la Suisse de façon non contrôlée (sans conséquences financières pour la Confédération), d'autres dans le cadre d'un voyage organisé et contrôlé par les autorités. Pour le présent plan de mise en œuvre, les frais sont estimés à CHF 400 en moyenne par personne (calcul mixte), ce qui, pour les quelque 70 000 personnes obligées de quitter la Suisse, correspond à un coût total de CHF 28 millions pour les billets.

De plus, conformément à l'article 59a OA 2, la Confédération doit verser aux personnes en provenance d'Ukraine tenues de partir des indemnités de voyage destinées à couvrir les frais engendrés pour satisfaire les besoins vitaux durant le voyage de retour. Celles-ci sont réduites à CHF 50 par personne (et max. CHF 250 par famille) du fait de la dispense de visa dont bénéficient les ressortissantes et ressortissants ukrainiens. Sans tenir compte du plafonnement des indemnités pour les familles nombreuses, la somme à verser par la Confédération pour les 70 000 personnes concernées s'élève à CHF 3,5 millions. Si, à des fins de simplification administrative, l'aide au retour versée aux 56 000 personnes présumées partir de leur plein gré inclut l'indemnité de voyage (cf. ch. 4.3.2.1), cette somme est réduite à CHF 0.7 millions.

Selon le scénario de base, 20 % des personnes obligées de quitter la Suisse (soit 14 000 personnes) devraient refuser d'obtempérer. L'organisation et l'encadrement des départs sous contrainte devraient dans ce cas occasionner des frais d'exécution supplémentaires de l'ordre de CHF 16 millions.

Comme les frais liés aux départs sous contrainte dépendent de nombreux facteurs qu'il est aujourd'hui encore impossible d'évaluer (p. ex. le degré d'insoumission ou encore le prononcé de mesures de contrainte), les coûts mentionnés ne sont que des estimations.

Au vu des éléments ci-dessus, le **coût total des frais d'exécution** devrait s'élever à **CHF 48 millions**. Tous les frais d'exécution devant être pris en charge par la Confédération sont financés par le crédit « A231.0156 Coûts d'exécution et aide au retour, général » du SEM. Les

ressources correspondantes doivent être ajustées dans les budgets et plans financiers des années concernées.

Dépenses		En millions CHF
Frais de base pour les personnes tenues de quitter la Suisse	Billets	28
	Indemnités de voyage	4
	<i>Total</i>	32
Coûts supplémentaires pour les départs sous contrainte	<i>Total</i>	16
Total des frais d'exécution		48

5.1.2.3 Extension de l'application « RegisterMe »

Selon une première estimation du responsable informatique du SEM, les travaux pour l'extension au domaine du retour (« ReturnUKR ») de l'application « RegisterMe », élaborée conjointement par le SEM et le prestataire informatique DV Bern, vont durer environ un mois et coûter quelque CHF 250 000³².

Dans le domaine des procédures (levée du statut de protection S), la mise en place d'un nouveau formulaire analogue à la demande actuelle devrait être relativement facile. Si, comme prévu, il est en outre possible de migrer des données du SYMIC vers l'application « RegisterMe », les coûts devraient être compris entre CHF 50 000 et 150 000 par an³³. Au vu des connaissances actuelles, le coût total ne dépassera donc probablement pas CHF 400 000.

5.1.2.4 Subventions fédérales pour les coûts cantonaux de l'aide d'urgence

En vertu de l'article 88, alinéa 4, LAsi, la Confédération doit également verser aux cantons des indemnités forfaitaires pour les coûts de l'aide d'urgence allouée aux personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force après la levée de leur statut de protection S. Faute de disposition réglant explicitement le forfait correspondant dans l'OA 2, les règles relatives au forfait d'aide d'urgence versé après l'entrée en force de la levée d'une protection provisoire s'appliquent ici par analogie (art. 28, al. 1, let. d, et al. 2, let. c, ainsi que art. 29, al. 3, OA 2) : le canton d'attribution reçoit ainsi, pour chaque personne auparavant titulaire du statut de protection S, frappée d'une décision de renvoi entrée en force et à laquelle un délai de départ a été fixé, un forfait *unique* d'un montant de CHF 6 755 (état en 2023), que cette personne bénéficie ou non un jour de l'aide d'urgence. Ce forfait 2023 repose sur les paramètres suivants : des coûts journaliers d'aide d'urgence de CHF 50, un taux de bénéficiaires des prestations de 70 % et une durée de perception de 193 jours.

Les jeunes adultes doivent pouvoir terminer la formation professionnelle initiale qu'ils ont commencée indépendamment de la levée du statut de protection S en Suisse. Pour eux ainsi que pour leur famille, le Conseil fédéral fixera, toujours dans la décision de portée générale, une date ultérieure pour l'entrée en vigueur de la levée du statut S. (cf. ch. 3.2.2.3.3). Cela signifierait qu'ils continueraient à recevoir l'aide sociale pendant cette période. Actuellement, seuls quelques jeunes adultes sont en apprentissage. Des chiffres plus récents, permettant une première estimation des coûts, seront probablement disponibles à l'automne 2023.

³² Les calculs tenant compte des besoins concrets, actuellement en cours de définition, dans le domaine du retour n'ont pas encore été effectués.

³³ Des clarifications relatives à la protection des données doivent encore être effectuées pour la migration des données SYMIC.

5.2 Cantons

5.2.1 Ressources humaines

Conjointement avec la Confédération, les cantons sont responsables des départs et de l'exécution des renvois. Ils assureront donc, en coopération avec le SEM, l'organisation des 70 000 départs prévus (dont 56 000 volontaires et 14 000 sous contrainte), essentiellement en effectuant les tâches suivantes :

- **CVR cantonaux** : séances d'information (inspirées de l'approche adoptée pour le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine) ; entretiens individuels ; préparation du départ volontaire et accompagnement des personnes concernées.
- **Autorités cantonales de migration** : préparation des départs ; vérification de l'éventuelle existence d'une activité professionnelle et travail de suivi ; entretiens de départ ; liens avec les CVR cantonaux ; obtention des rapports médicaux ; réservation des vols et des trajets en car ou en train ; accompagnement de certaines personnes jusqu'à l'aéroport ; détermination de l'appartenance à des catégories de personnes définies (en cas de délais de départ différents selon la catégorie) ; enregistrement du départ dans la base de données cantonale ; transmission à la police de l'ordre d'exécution du renvoi (lorsque la personne n'est pas disposée à quitter volontairement la Suisse) ; gestion de la détention administrative ; coopération avec les autorités d'assistance cantonales lorsque la personne est hébergée dans un cadre collectif ou dans un logement mis à disposition par ces autorités ; clarifications au lieu de domicile.
- **Autorités cantonales de police** : en dernier recours pour les personnes refusant de quitter la Suisse, exécution des mesures prononcées par les autorités cantonales de migration ; application de mesures de contrainte ; organisation au sol dans les aéroports ; escorte policière sur les vols de ligne ou sur les vols spéciaux.

Dans les cantons, les activités supplémentaires résultant de la levée du statut de protection S nécessiteront, pour la préparation des départs, un surcroît de ressources considérable fluctuant selon l'organisation des différents cantons et le personnel déjà disponible.

En définitive, l'ampleur et l'intensité de mobilisation de ces ressources dépendront fortement de facteurs encore inconnus à ce jour, comme la date de la levée du statut de protection S, la décision de lever partiellement ou entièrement la protection provisoire, la durée du (ou des) délai(s) de départ fixé(s), la possibilité d'échelonner les rapatriements selon les catégories, le degré d'actualité des adresses indiquées en Suisse et la procédure de contrôle en la matière, la proportion de départs sous contrainte et, enfin, l'application éventuelle de mesures de contrainte.

5.2.2 Ressources financières

Il n'y a pas lieu, pour les cantons, de prévoir d'autres conséquences financières que les frais liés à l'affectation des ressources supplémentaires et ceux correspondant à la prise en charge de la différence entre les forfaits alloués par la Confédération et les coûts effectifs des prestations.

Les cantons supportent par conséquent les coûts suivants :

- la part non prise en charge par la Confédération des frais relatifs à la **détention administrative** (c'est-à-dire le complément au forfait de CHF 200 par jour) – dans le cas d'une estimation de 10 % de retours sous contrainte et d'un séjour moyen de 20 jours ;

- les éventuels **frais médicaux** liés aux interventions de la société OSEARA SA sollicitées par les cantons dans le cadre de rapatriements sous contrainte ;
- la part non prise en charge par la Confédération des frais engagés pour **l'organisation au sol** dans les aéroports ;
- la part non prise en charge par la Confédération des **frais occasionnés** par l'escorte policière des personnes à rapatrier.

Dans le contexte décrit, il apparaît clairement que les coûts varient en fonction des différents critères de traitement retenus par les cantons ainsi que de l'organisation spécifique de chaque canton dans le domaine concerné (p. ex. la nature du lien entre les CVR cantonaux et les autorités cantonales de migration).

Les premières données recueillies par les cantons représentés dans le SGT Retour montrent, en l'occurrence, que ces coûts varient très fortement. Il est donc impossible de tirer des conclusions valables pour tous les cantons et de calculer des montants totaux réalistes et représentatifs. Les subventions et autres contributions versées par la Confédération aux cantons (cf. ch. 5.1.2) doivent cependant être déduites du total des coûts supportés par les cantons.

Toutes ces dépenses ordinaires et extraordinaires doivent être prévues dans les budgets cantonaux 2024, voire faire l'objet de demandes de fonds supplémentaires dans les budgets 2023. Ce principe vaut aussi bien pour l'ensemble des mesures préparatoires devant être lancées que pour les structures à mettre en place en amont.

Les cantons engageront en outre des dépenses pour l'aide d'urgence allouée aux personnes auparavant titulaires du statut de protection S et désormais frappées d'une décision de renvoi entrée en force. Ces coûts sont indemnisés par la Confédération au moyen des forfaits d'aide d'urgence (cf. ch. 5.1.2.4). L'évolution des dépenses liées à l'aide d'urgence est examinée conjointement par le SEM et les cantons dans le cadre du suivi concernant la suppression de l'aide sociale (art. 30 OA 2). En fonction des résultats de ce suivi, les forfaits sont adaptés si nécessaire à l'évolution des coûts grâce au mécanisme décrit à l'article 30a OA 2.

6. Conclusions

Comme nous l'avons expliqué au début, le présent plan est basé sur un scénario fictif. Il formule donc des recommandations opérationnelles en tenant compte du contexte au moment de son élaboration.

En cas de suppression concrète du statut de protection S, celles-ci doivent être vérifiées et, le cas échéant, adaptées aux circonstances alors en vigueur. C'est pourquoi certains points, comme l'aménagement de l'aide au retour ou d'éventuelles autres exceptions au délai, ne peuvent pas encore être clarifiés de manière définitive. D'autant plus que certains aspects, comme le passage de l'aide sociale à l'aide d'urgence, doivent être décidés au niveau politique. Le plan contient un état des lieux et sert d'aide à la décision.

Comme la majorité des questions de mise en œuvre actuellement en suspens relèvent en premier lieu de la compétence du SEM, elles seront traitées en interne. Les travaux de suivi correspondants ne font toutefois plus l'objet du présent plan.

Une décision sur la poursuite du statut de protection S après mars 2024 sera probablement prise par le CF en automne/hiver 2023. Au préalable, les valeurs de référence du présent plan doivent être soumises au CF pour approbation d'ici fin septembre 2023.

7. Annexes

Annexe 1 :

Factsheet zu den Rückkehrhilfeprogrammen nach den Balkankriegen (d)

Annexe 2 :

Analyse de la littérature sur mandat du SEM en réponse au postulat 16.3790 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration » (f)

Annexe 3 :

Anforderungen an eine technische Unterstützung zur Aufhebung S-Status (d)