

Six mois plus tard : les enseignements de la guerre en Ukraine en matière de politique d'asile

Prise de position du Groupe socialiste des Chambres fédérales sur la politique d'asile

Adopté par la séance préparatoire du groupe socialiste aux Chambres fédérales du 2 septembre 2022

Situation de départ

La guerre d'agression menée par le régime russe contre l'Ukraine, en violation du droit international, provoque la fuite d'un nombre inimaginable de civils et entraîne ainsi le plus grand mouvement d'exode en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale ¹. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime ainsi que depuis le début de la guerre, fin février et jusqu'à début août 2022, environ 10,35 millions de personnes ont fui l'Ukraine vers l'étranger ² et 6,6 millions de personnes se sont enfuies à l'intérieur du pays ³.

Pour la Suisse aussi, ces mouvements de fuite sont sans précédent à cette époque : ainsi, au cours des trois premiers mois depuis le début de la guerre, notre pays a accueilli plus de personnes fuyant l'Ukraine qu'il ne l'avait fait en dix ans dans les années 1990 en raison des guerres des Balkans ⁴. Concrètement, jusqu'au début du mois d'août 2022, environ 62'000 personnes en provenance d'Ukraine ont demandé le statut de protection S et environ 60'000 ont déjà obtenu ce statut de protection ⁵.

La population suisse a réagi à ces défis en faisant preuve d'une grande solidarité et d'un immense esprit d'entraide : des personnes privées ont ainsi mis à disposition jusqu'à 80'000 lits dans 30'000 familles ⁶. De plus, les habitants suisses ont fait des dons records pour les personnes dans le besoin en Ukraine et ailleurs ⁷.

La politique de la Confédération, des cantons et des communes doit saisir cette grande solidarité de la population suisse comme une chance d'assurer le plus rapidement possible une prise en charge et une intégration réussie des réfugiés actuels et futurs en Suisse et d'évaluer les expériences faites afin d'améliorer le système d'asile suisse et en particulier la protection subsidiaire. Pour le Groupe socialiste des Chambres fédérales, les conclusions suivantes sont prioritaires :

¹ Germanic-Online, Ukrainekrieg löst Europas schnellste Migration seit Jahrzehnten aus, 2.3.2022.

² UNHCR, Schätzungen der Gesamtanzahl der Flüchtlinge aus der Ukraine nach Grenzübertreten in Folge des Krieges von Februar bis August 2022, 2.8.2022.

³ UNHCR, Schätzungen zur Anzahl der Binnenflüchtlinge in der Ukraine nach Herkunftsregion im März bis Juli 2022, 23.7.2022.

⁴ Tages-Anzeiger Online, Der Ukraine-Krieg in Grafiken und Karten, Grosse Flüchtlingskrisen im Vergleich, Mai 2022.

⁵ Staatssekretariat für Migration (SEM), die aktuellen Zahlen zur ukrainischen Flüchtlingssituation in der Schweiz, 9.8.2022.

⁶ SRF-Online, Viele Gastfamilien sind «ermüdet» – wohin mit den Geflüchteten?, 13.6.2022.

⁷ Berner Zeitung, Schweizer Spenden im Vergleich, 13.5.2022.

Premier constat : "Le besoin de protection plutôt que l'origine" : la notion de réfugié selon la Convention de Genève est insuffisante

La plupart des Ukrainiens qui ont fui leur pays et qui sont actuellement hébergés en Suisse ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié selon la Convention de Genève et la loi sur l'asile, car la plupart d'entre eux ne peuvent pas prouver qu'ils ont été persécutés dans leur pays d'origine. Malgré cela, leur besoin de protection est politiquement indiscutable. Cela montre à quel point la protection subsidiaire dans le droit d'asile est pertinente pour les réfugiés de guerre. De grandes inégalités de traitement entre les personnes persécutées politiquement, qui sont ce qu'on appelle des "réfugiés reconnus", et les personnes fuyant la guerre, qui obtiennent normalement le statut d'"admission provisoire", ne sont pas justifiées.

La grande solidarité de la population civile suisse avec les réfugiés ukrainiens montre notamment qu'un traitement humain de toutes les personnes fuyant la guerre et la crise en Suisse est possible⁸ et nécessaire⁹. Les réfugiés de guerre de la ville syrienne d'Alep sont tout aussi vulnérables et ont donc besoin de protection contre les bombes du régime russe que les réfugiés de guerre des villes et villages ukrainiens¹⁰. De même, les Afghans qui fuient le règne de la terreur des talibans sont tout aussi menacés que les Ukrainiens qui fuient la guerre¹¹. C'est pourquoi le droit d'asile suisse a besoin d'une égalité de traitement juridique pour toutes les personnes fuyant les crises et les guerres, indépendamment de leur origine géographique ("besoin de protection plutôt qu'origine"), et donc de la création d'un nouveau statut "admission humanitaire". Ce nouveau statut H doit permettre d'améliorer l'intégration sur le marché du travail et donc notamment de réduire la dépendance de l'aide sociale et de renforcer la sécurité juridique.

C'est pourquoi le Groupe socialiste au Parlement fédéral demande :

- Au lieu du statut d'"admission provisoire" (statut F) utilisé jusqu'à présent, qui est inadapté et ambigu et qui ne tient pas compte du statut de séjour prévisible à long terme des personnes en fuite, un nouveau statut d'"admission humanitaire" (statut H) doit être créé pour toutes les personnes en fuite en Suisse qui n'ont pas de statut d'asile ordinaire et dont le renvoi dans le pays d'origine ne peut être raisonnablement exigé en raison d'un danger concret. Ces personnes doivent bénéficier d'un regroupement familial sans délai d'attente. Un éventuel droit à l'aide sociale doit s'orienter au montant versé aux personnes résidant en Suisse. Il faut renoncer à toute restriction de la liberté de voyager. L'octroi d'une autorisation de séjour doit avoir lieu après cinq ans, pour autant qu'il n'y ait pas de motif de révocation et que la personne soit intégrée. Avec la création de ce nouveau statut H, une augmentation du forfait global versé par la Confédération aux cantons doit être examinée¹³.

⁸ Vgl. Tages-Anzeiger Podcast «Apropos», Werden Geflüchtete aus der Ukraine besser behandelt?, 28.3.2022.

⁹ Vgl. Wochenzeitung-Online, Es wird eine Riesenaufgabe, 17.3.2022.

¹⁰ SRF-Arena, Gleiche Rechte für alle Geflüchteten?, 20.5.2022.

¹¹ Swissinfo-Online, "Ich verstehe den Unterschied nicht, alle fliehen vor dem Tod durch den Krieg", 29.4.2022; Artikel Neue Zürcher Zeitung, Die Afghanen verdienen ebenfalls Solidarität, 11.8.2022.

¹² Resolution Parteirat SP Schweiz, «Gleiche Rechte und tragfähige Perspektiven für alle Kriegsflüchtlinge»,

¹³ Fraktionsmotion SP, Ersetzung der «Vorläufigen Aufnahme durch den Status Humanitäre Aufnahme, Herbstsession 2022.

Deuxième constatation : les familles d'accueil fonctionnent comme des "boosters d'intégration".

L'expérience de ces derniers mois montre que l'hébergement dans des familles d'accueil et dans des logements privés est un "booster d'intégration". Le contact direct avec la population locale facilite considérablement l'intégration des personnes concernées. Les familles d'accueil apportent une contribution précieuse à cet égard, en complément des prestations de l'État ¹⁴. Actuellement, environ deux tiers des réfugiés ukrainiens en Suisse sont hébergés chez des familles d'accueil ou des logements privés. Il s'agit de saisir cette chance à l'avenir également. Mais jusqu'à présent, le Conseil fédéral s'est montré très critique à l'égard de l'engagement du secteur privé dans l'hébergement et l'encadrement des personnes en fuite ¹⁵. Un changement d'attitude s'impose, car les réfugiés sont mieux pris en charge et plus indépendants dans des familles d'accueil et des logements privés que dans des hébergements collectifs étatiques.

C'est pourquoi le Groupe socialiste au Parlement fédéral demande :

- La Confédération doit créer les bases légales nécessaires à l'hébergement privé des personnes en fuite. Pour ce faire, il convient d'évaluer rapidement, en collaboration avec les cantons et les communes, les expériences faites dans le cadre de l'hébergement privé de personnes ayant fui l'Ukraine.
- La Confédération, les cantons et les communes doivent soutenir, coordonner et accompagner plus activement l'hébergement des réfugiés ukrainiens dans des familles d'accueil et des logements privés. Les personnes privées et les personnes en fuite doivent être davantage soutenus lors du placement, de l'attribution et du contact avec les autorités ¹⁶. Les personnes privées doivent être indemnisés de manière uniforme ¹⁷ et appropriée pour leurs prestations.

¹⁴ Artikel Tages-Anzeiger, Gastfamilien zeigen sich ausdauernder als erwartet, 22.8.2022.

¹⁵ Vgl. Bundesratsantwort auf Frage in der Fragestunden 20.5262 Marti Samira Resettlement und Private Sponsorship. Wann sind konkrete Schritte zu erwarten?, 8.6.2020.

¹⁶ Vgl. SRF-Online, Flüchtlings-Unterbringung - Gastgeber am Limit, 20.4.2022.

¹⁷ Vgl. Interpellation 22.3719 Widmer Céline Gastfamilien ausreichend und gleichberechtigt entschädigen, 16.06.2022

Troisième constat : les réfugiés de guerre restent eux aussi longtemps en Suisse

Même si le souhait de retourner le plus rapidement possible en Ukraine est grand, il doit être clair pour tous, après le déroulement de la guerre jusqu'à présent, que de nombreuses personnes ayant fui l'Ukraine resteront en Suisse pour une longue période. Cela nécessite un hébergement et un encadrement à long terme ainsi qu'une intégration réussie de ces personnes dans notre société.

C'est pourquoi le Groupe socialiste au Parlement fédéral demande :

- L'acquisition des langues est une clé centrale de l'intégration sociale. Le financement des cours de langue doit donc être intensifié et assuré à long terme. Les personnes en fuite ne doivent pas être désavantagées dans leur droit de séjour en Suisse en raison de leurs connaissances linguistiques ;
- Pour les enfants qui ont fui leur pays, l'intégration à l'école primaire est décisive pour leur arrivée dans la société suisse. Il est donc du devoir des cantons, avec le soutien de la Confédération, de faire avancer les mesures d'intégration nécessaires, de soutenir suffisamment les enseignants et de planifier le besoin supplémentaire de places à l'école obligatoire pour les personnes en fuite à moyen et long terme ;
- Pour que les réfugiés en Suisse soient suffisamment soutenus financièrement, les réfugiés avec le statut S et le statut F doivent également avoir droit au même taux d'aide sociale que les bénéficiaires de l'aide sociale résidant en Suisse ;
- Tous les réfugiés doivent avoir accès à un accompagnement et à un soutien psychosocial professionnel, en particulier les enfants et les jeunes ;
- La sécurité des personnes ayant fui l'Ukraine doit être garantie. C'est pourquoi les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons doivent lutter de manière coordonnée contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des personnes ayant fui l'Ukraine, notamment par un travail de prévention global et des poursuites pénales efficaces ¹⁸.

Quatrième constat : les obstacles inutiles à l'intégration sur le marché du travail doivent être supprimés

L'intégration sur le marché du travail est absolument essentielle pour diverses raisons: un emploi crée des perspectives, renforce l'indépendance financière et l'intégration sociale en Suisse, ainsi que les perspectives professionnelles en cas de retour dans le pays d'origine. Enfin, c'est aussi dans l'intérêt des employeurs qui recherchent désespérément du personnel qualifié. Jusqu'à présent, seul un nombre relativement faible de réfugiés ukrainiens aptes à travailler ont trouvé un emploi (environ 10%) et ils sont répartis dans quelques branches ¹⁹. Le taux d'activité des réfugiés ukrainiens doit donc être considérablement augmenté ²⁰. Les mesures suivantes doivent notamment être prises pour augmenter l'intégration sur le marché du travail :

C'est pourquoi le Groupe socialiste au Parlement fédéral demande :

- La Confédération et les cantons doivent soutenir les réfugiés et les employeurs intéressés dans la recherche d'un travail approprié ²¹. Les potentiels existants des réfugiés doivent être utilisés de manière ciblée sur le marché du travail ²²;

¹⁸ Vgl. NZZ-Online, «Dass Frauen auf der Flucht aus der Ukraine Opfer von Menschenhandel werden, ist keine Theorie, sondern Fakt», 18.3.2022.

¹⁹ Vgl. Blick-Online, 3130 ukrainische Flüchtlinge haben schon Job gefunden, 4.8.2022.

²⁰ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Schutzstatus bremst Jobsuche, 19.8.2022.

²¹ Vgl. Südostschweiz, Ukraine-flüchtlinge: Arbeitgeber fordern mehr Einsatz der RAV, 19.8.2022.

²² Vgl. Postulat WBK-N 22.3393 Kompetenzen von Geflüchteten erfassen und nutzen, 29.4.2022.

- Lors de l'engagement de réfugiés ukrainiens, les salaires et les conditions de travail en usage dans le pays et la branche doivent être respectés dans l'intérêt de tous les travailleurs ²³ ;
- Les autorités doivent prendre des décisions pragmatiques et faire preuve de discernement lorsqu'elles reconnaissent des diplômes étrangers dans le cadre de l'examen d'équivalence, en particulier dans le domaine de la santé ²⁴ ;
- Dans l'optique d'une entrée à bas seuil sur le marché du travail suisse, la formation et le perfectionnement pendant l'exercice d'une profession ("first place- then train") doivent être encouragés, notamment en ce qui concerne l'acquisition de la langue ²⁵. Le préapprentissage d'intégration pour les personnes à protéger (INVOL) doit également être encouragé dans ce contexte ;
- De nombreux réfugiés ukrainiens aptes à travailler sont parents (principalement des mères) d'enfants nécessitant une prise en charge. Lorsqu'il s'agit de concilier famille et travail, ils sont donc souvent confrontés aux mêmes difficultés que les parents qui résidaient déjà en Suisse auparavant. Afin de permettre à ces parents d'exercer une activité professionnelle, les cantons doivent veiller à ce que les structures d'accueil extrafamilial des enfants soient suffisamment financées ²⁶. Les employeurs doivent également y participer.

Cinquième constat : il faut une sécurité juridique pour les réfugiés d'Ukraine

C'est pourquoi le Groupe socialiste au Parlement fédéral demande :

En raison du déroulement de la guerre jusqu'à présent et de la situation sécuritaire et humanitaire sur l'ensemble du territoire ukrainien, un retour rapide des réfugiés ukrainiens en Suisse est exclu et il faut s'attendre à un séjour de longue durée. Le statut de protection S accordé aux réfugiés ukrainiens est toutefois limité pour l'instant à une année ²⁷, c'est-à-dire jusqu'à début mars 2023.

- Le Conseil fédéral doit préparer à temps et de manière coordonnée au niveau européen la prolongation du statut de protection S et, dans un souci de sécurité juridique pour les personnes concernées, communiquer cela de manière ouverte et transparente ;
- Dès à présent, le Conseil fédéral doit définir le cadre juridique pour les réfugiés ukrainiens pour la période suivant la levée du statut S de protection. Il faut pour cela une solution collective pour la transition vers les titres de séjour relevant du droit des étrangers, qui doit fonctionner de manière simple et non bureaucratique, qui préserve les droits des personnes concernées et qui tient compte du niveau d'intégration des réfugiés à ce moment-là ²⁸ ;
- Dès à présent, il convient d'accorder et de planifier une aide au retour généreuse et durable dans le sens d'un investissement judicieux et nécessaire à la reconstruction de l'Ukraine ²⁹.

²³ Vgl. Medienmitteilung EJPD, Ukraine: Bund und Sozialpartner unterstützen Schutzsuchende beim Zugang zum Arbeitsmarkt, 16.3.2022.

²⁴ Vgl. Interpellation Sandra Locher Benguerel 22.3474 Wie können medizinische Fachpersonen aus der Ukraine für Behandlungen von ukrainischen Geflüchteten in der Schweiz rasch eingesetzt werden?, 11.5.2022.

²⁵ Swissinfo-Online, Ukrainische Geflüchtete finden Jobs, 11.5.2022.

²⁶ SRF-Online, Wenige Betreuungsangebote für ukrainische Mütter in der Schweiz, 20.4.2022; vgl. eidgenössische Volksinitiative der SP Schweiz, «Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)».

²⁷ Vgl. Art. 45 Abs. 1 Asylverordnung.

²⁸ Vgl. Art. 74 Abs. 2, 3 Asylgesetz.

²⁹ Vgl. Artikel Aargauer Zeitung, Wie viel Rückkehrgeld für Ukraine-Flüchtlinge?, 6.8.2022.