



# Manuel Asile et retour

## Article C10 Les personnes à protéger et l'octroi de la protection provisoire

### Synthèse

La Suisse peut accorder provisoirement sa protection à des groupes de personnes définis. La protection est alors accordée sans examen individuel des motifs d'asile, du seul fait de l'appartenance au groupe spécifié. Celle-ci est constatée à l'issue d'une procédure simplifiée, ce qui permet de désengorger le système de l'asile lors d'afflux importants. Ce n'est qu'à la levée de la protection provisoire – le cas échéant - que les motifs d'asile et les obstacles à l'exécution d'un renvoi font l'objet d'un examen individuel.

La protection provisoire est accordée sur décision de principe du Conseil fédéral, lequel définit le groupe de personnes admis à en bénéficier et le point de départ de la protection accordée.

L'origine de cet instrument remonte aux conflits en ex-Yougoslavie, lorsque la Suisse avait fait face à une arrivée massive de personnes en quête de protection. Institué dans le cadre de la révision totale de la LAsi en 1998, il est utilisé pour la première fois par décision du Conseil fédéral du 11 mars 2022 suite à l'attaque russe contre l'Ukraine. Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les adaptations du statut de protection S défini dans la loi sur l'asile.



## Table des matières

<b>Chapitre 1 Bases légales .....</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre 2 Personnes à protéger et octroi de la protection provisoire .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Octroi de la protection provisoire .....</b>	<b>4</b>
<b>2.3 Procédure d'octroi de la protection provisoire .....</b>	<b>4</b>
<b>2.4 Statut des personnes à protéger.....</b>	<b>5</b>
<b>2.4.1 Droit de séjour.....</b>	<b>5</b>
<b>2.4.2 Regroupement familial .....</b>	<b>6</b>
<b>2.4.3 Exercice d'une activité lucrative.....</b>	<b>6</b>
<b>2.5. Fin de la protection provisoire .....</b>	<b>6</b>
<b>2.5.1 Levée de la protection provisoire sur décision du Conseil fédéral.....</b>	<b>6</b>
<b>2.5.2 Révocation .....</b>	<b>7</b>
<b>2.5.3 Extinction .....</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre 3 Littérature complémentaire.....</b>	<b>8</b>



## Chapitre 1 Bases légales

[Loi sur l'asile du 26 juin 1998](#) (LAsi), RS 142.31

Articles 1, 4, 31a, 39 et 66 à 79a

[Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure](#) (OA 1), RS 142.311

Articles 44 à 52

[Message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995 concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers](#)

[Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales \(CEDH\)](#) du 4 novembre 1950, RS 0.101

Article 3

[Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés](#) (CR), RS 0.142.30

Article 33



## Chapitre 2 Personnes à protéger et octroi de la protection provisoire

### 2.1 Introduction

Lors des conflits en ex-Yougoslavie, dans les années 1990, la Suisse avait fait face à un afflux massif de personnes en quête de protection internationale. Beaucoup d'entre elles ne remplissaient pas les conditions de reconnaissance du statut de réfugié. Pourtant, le droit international, pas plus que la conscience humanitaire n'autorisait à les renvoyer dans leur pays. Le Conseil fédéral constatait ainsi, dans son message concernant la révision totale de la loi sur l'asile (1995), qu'un nombre croissant de personnes demandaient l'asile en Suisse sans être réfugiées au sens de la Convention de Genève ou de la LAsi, mais en tant que personnes à protéger ou *réfugiés de la violence*. Pour éviter le risque d'engorgement du système qu'engendrerait l'examen individuel des demandes d'asile en cas d'afflux importants, le législateur a ainsi introduit, dans la loi totalement révisée sur l'asile (1998), un régime de protection provisoire. Plus souple, ce régime devait permettre d'accorder provisoirement une protection à des groupes de personnes relativement importants, sans avoir à procéder à un examen individuel des demandes d'asile. Il n'a toutefois pas été appliqué à ce jour.

### 2.2 Octroi de la protection provisoire

En vertu de l'[article 66 LAsi](#), l'octroi et les critères d'octroi d'une protection provisoire à un groupe de personnes se décident au niveau du Conseil fédéral, lequel rend à cet effet une décision de principe. Le Conseil fédéral arrête sa décision après avoir consulté des représentants des cantons, des œuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, ainsi que du HCR, et en définissant le groupe de personnes admis à bénéficier de la mesure. Il a toute latitude à cet égard : il pourra par exemple limiter l'octroi de la protection à un groupe de personnes précis provenant d'une région en crise, ou ne l'accorder qu'à des personnes se trouvant déjà en Suisse ou encore à des personnes provenant d'une zone d'hostilités particulière. Rien ne l'oblige donc à soumettre les personnes d'une même région à un régime identique, selon qu'elles se trouvent déjà en Suisse ou qu'elles gagnent le pays ultérieurement.

L'[article 67 LAsi](#) souligne le caractère temporaire de cette forme de protection puisque, d'une part, son octroi implique déjà l'engagement (politique) de limiter au nécessaire la durée de séjour des bénéficiaires et que, d'autre part, il engage la Confédération à créer, par des mesures de politique extérieure, les conditions propices au départ sans danger des personnes à protéger.

### 2.3 Procédure d'octroi de la protection provisoire

La loi sur l'asile établit une distinction entre les personnes à protéger se trouvant à l'étranger ([art. 68 LAsi](#)) et celles se trouvant à la frontière ou en Suisse ([art. 69 LAsi](#)). L'éligibilité à la protection provisoire se détermine à l'issue d'une procédure simplifiée, consistant en une audition menée dans l'un des centres de la Confédération. La décision d'octroi ou non de la protection provisoire ne peut pas être attaquée en tant que telle. Elle ne peut l'être que pour



violation du principe de l'unité de la famille ([art. 68, al. 2, LAsi](#)). Cette dérogation a été prévue pour éviter la dispersion de familles lors d'opérations internationales d'accueil. Par ailleurs, lorsqu'il y a manifestement persécution au sens de l'art. 3 LAsi ([art. 69, al. 2, LAsi](#)), l'asile est octroyé en lieu et place de la protection provisoire.

Lorsqu'un bénéficiaire de la protection provisoire fait l'objet, parallèlement, d'une procédure d'examen en reconnaissance de la qualité de réfugié, celle-ci est suspendue ([art. 69, al. 3, LAsi](#)). L'intéressé ne peut en demander la réouverture que cinq ans après la décision de suspension ([art. 70 LAsi](#)). La reprise de cette procédure donne lieu à un examen exhaustif des motifs d'asile et entraîne la levée de la protection provisoire. Si la protection est levée plus tôt, l'examen de la demande reprend à ce moment.

Par contre, lorsque le SEM entend refuser la protection provisoire à une personne qui ne remplit pas les critères fixés par le Conseil fédéral, deux cas de figure se présentent ([art. 69, al. 4, LAsi](#)) : soit l'asile a été demandé ([art. 18 LAsi](#)), auquel cas le SEM poursuit sans attendre l'examen de la demande ; soit la demande ne portait que sur l'octroi d'une protection, auquel cas le SEM rejette la demande et ordonne le renvoi de Suisse, sous réserve d'un obstacle à l'exécution du renvoi.

Si l'asile est demandé après la levée de la protection provisoire, le SEM n'entre en matière qu'en présence d'indices de persécution ([art. 31a, al. 4, LAsi](#)).

Enfin, la protection provisoire est refusée au demandeur qui tombe sous le coup de l'[article 53 LAsi](#) (indignité), qui a porté atteinte à l'ordre et à la sécurité publics ou qui les compromet gravement ([art. 73 LAsi](#)). Son renvoi ne sera toutefois ordonné que sous réserve du respect des [articles 33 CR](#) (protection contre le refoulement) et [3 CEDH](#) (interdiction de la torture).

## **2.4 Statut des personnes à protéger**

La protection provisoire accordée par décision de principe du Conseil fédéral confère à ses bénéficiaires un statut propre, distinct de celui des réfugiés ou des personnes admises à titre provisoire.

### **2.4.1 Droit de séjour**

Les bénéficiaires d'une mesure de protection provisoire se voient remettre un livret S, dont la validité n'excèdera pas un an (cf. [art. 45 OA 1](#)) et est renouvelable. Si, après cinq ans, le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la mesure, un permis de séjour B leur sera délivré par leur canton d'attribution ([art. 74 LAsi](#)). La validité de ce permis sera néanmoins limitée et s'éteindra si le Conseil fédéral décide de lever la mesure de protection ([art. 46 OA 1](#)). Après un séjour de dix ans, ils pourront obtenir une autorisation d'établissement (permis C). Celle-ci entraînera la radiation du rôle de toute procédure d'asile restée pendante.



Quoique conçu dans une perspective de retour, l'instrument de la protection provisoire permet ainsi de tenir compte du caractère improbable d'un retour au pays lorsqu'un conflit y perdure pendant plus de dix ans, tout comme de la probabilité d'une intégration avancée en Suisse, en particulier dans le cas de familles avec enfants. Cela étant, l'intégration n'est pas activement encouragée, eu égard à la finalité temporaire de la mesure.

### **2.4.2 Regroupement familial**

Les conditions posées au regroupement familial sont analogues à celles applicables aux réfugiés reconnus. C'est-à-dire que la protection provisoire accordée s'étend au conjoint de la personne à protéger et à ses enfants mineurs, s'ils demandent ensemble une protection ([art. 71 LAsi](#)). Il en va de même lorsqu'une famille entend se réunir en Suisse après avoir été séparée par une guerre, une guerre civile ou une situation de violence généralisée, ou que des parents proches de l'intéressé se trouvent à l'étranger. Les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour annuelle peuvent, par ailleurs, se prévaloir des conditions de regroupement familial prévues par le droit des étrangers (à savoir la communauté de ménage avec le bénéficiaire, un logement approprié et l'absence de dépendance de l'aide sociale).

### **2.4.3 Exercice d'une activité lucrative**

Les personnes à protéger ne sont pas admises à exercer une activité rémunérée pendant les trois premiers mois suivant leur entrée en Suisse. Passé ce délai, l'exercice d'une activité lucrative est régi par le droit des étrangers. Le Conseil fédéral peut également fixer des conditions plus favorables. A noter que les personnes à protéger sont assujetties à la taxe spéciale, au même titre que les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire.

## **2.5. Fin de la protection provisoire**

La protection provisoire prend fin par voie de révocation ou d'extinction ou sur décision de levée de cette protection par le Conseil fédéral.

### **2.5.1 Levée de la protection provisoire sur décision du Conseil fédéral**

La levée de la protection provisoire se décide au niveau du Conseil fédéral, qui en arrête la date après avoir consulté des représentants des cantons et des organisations concernées ([art. 76, al. 1, LAsi](#)) ; il rend à ce titre une décision de portée générale.

Les personnes sous protection provisoire ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ou de provenance que si la situation s'y est considérablement améliorée. Sachant que les groupes concernés sont relativement nombreux, des mesures de coordination et d'accompagnement seront nécessaires, non seulement pour le voyage de retour, mais aussi dans la perspective des travaux de reconstruction nécessités sur place, le cas échéant, et de la réintégration des intéressés à leur retour au pays. Le soutien de la Suisse aux efforts internationaux déployés à ce titre s'appuie sur l'[article 77 LAsi](#).



Selon l'[article 76, al. 2, LAsi](#), le droit d'être entendu est accordé aux personnes dont le statut de personne à protéger doit être retiré. Si l'exercice de ce droit révèle des indices de persécution, une audition a lieu. Dans le cas contraire, le SEM n'entrera pas en matière sur une éventuelle demande d'asile ([art. 31a, al. 4, LAsi](#)).

### **2.5.2 Révocation**

Conformément à l'[article 78 LAsi](#), le SEM peut révoquer la protection provisoire de la personne :

- qui l'a obtenue en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels,
- qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, qui les compromet ou qui a commis des actes répréhensibles ;
- qui a, depuis l'octroi de la protection provisoire, séjourné longtemps ou de manière répétée dans son pays d'origine [l'[art. 51 OA 1](#) précisant que « longtemps » signifie généralement quinze jours] ;
- qui possède une autorisation de séjour régulière, délivrée par un Etat tiers dans lequel elle peut retourner.

La révocation ne vise que la personne concernée ; elle ne s'étend pas aux membres de sa famille, sauf s'il s'avère qu'ils n'ont plus besoin d'être protégés. Lorsqu'il est prévu de révoquer la protection provisoire, une audition a lieu. Si l'intéressé a déjà été entendu sur ses motifs d'asile, le droit d'être entendu sur un éventuel renvoi lui est accordé par écrit.

### **2.5.3 Extinction**

Conformément à l'[article 79 LAsi](#), la protection provisoire s'éteint lorsque la personne à protéger transfère son centre de vie dans un autre pays, renonce à la protection provisoire ou a obtenu une autorisation d'établissement. L'extinction de la protection provisoire entraîne la perte d'objet d'une éventuelle demande d'asile restée pendante, et sa radiation du rôle.



## **Chapitre 3 Littérature complémentaire**

Kälin, Walter / Schrepfer, Nina, 2009 : *Vorübergehender Schutz in der Schweiz und der Europäischen Union, Vergleichsstudie zum Schweizerischen und Europäischen Asylrecht*. Berne.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), 2015 : *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*. Haupt. Berne.