



Manuel Asile et retour

Article G3 L'aide au retour

Synthèse

Les requérants d'asile déboutés, mais aussi les personnes séjournant illégalement en Suisse ont l'obligation de quitter le territoire suisse. La politique suisse en matière de retour encourage particulièrement les retours volontaires. Depuis plus de vingt ans, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) utilise avec succès le dispositif d'aide au retour mis en place pour encourager les requérants d'asile à retourner chez eux de manière volontaire et conformément à leurs obligations. Par ailleurs, l'aide au retour peut servir d'outil de négociation pour la conclusion d'accords migratoires avec des pays étrangers.

Loin de se limiter à une aide financière sous forme de paiements en espèces aux personnes contraintes au départ, l'aide au retour comprend notamment aussi l'organisation et le financement du voyage de retour, les services de conseil au retour dans les cantons de domicile, une aide au retour médicale ainsi qu'un soutien pour la mise en œuvre des projets de réintégration des candidats au retour volontaire dans leur pays d'origine. Certains groupes de personnes relevant du domaine des étrangers peuvent également solliciter l'aide au retour (sans financement du voyage de retour). Ces groupes incluent les victimes et témoins de la traite d'êtres humains.

La coopération interdépartementale, notamment entre le SEM, la Direction du développement et de la coopération (DDC) ainsi que la Division Politique (DP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) permet de garantir une représentation uniforme des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'étranger et l'utilisation optimale des ressources financières de la Confédération, par exemple en faveur des projets d'aide structurée à l'étranger.



Table des matières

Chapitre 1 Bases légales	3
Chapitre 2 Aide au retour.....	4
2.1 Introduction.....	4
2.2 Buts de l'aide au retour.....	4
2.3 Conseil en vue du retour.....	4
2.4 Aide au retour individuelle.....	5
2.5 Aide au retour dans le domaine des étrangers.....	6
2.6 Programmes à l'étranger	7
2.7 Aide structurelle et prévention de la migration irrégulière.....	8
Chapitre 3 Références et lectures complémentaires	9



Chapitre 1 Bases légales

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

Art. 93

[Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement](#) (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2) ; RS 142.312

Art. 62 - 78

[Loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration](#) (LEI) ; RS 142.20

Art. 60

[Loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions](#) (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI) ; RS 312.5

[Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative](#) (OASA) ; RS 142.201

Article 78

[Directive Asile III / 2: Exécution du renvoi](#) du 1^{er} janvier 2008 (état au 1^{er} août 2021)

[Directive Asile III / 4: Aide au retour et à la réintégration](#) du 1^{er} janvier 2008 (état au 1^{er} janvier 2022)

[Directives relatives au domaine des étrangers I / chapitre 8: mesures d'éloignement](#) (état au 15 décembre 2021)



Chapitre 2 Aide au retour

2.1 Introduction

L'aide au retour est un outil important de la politique suisse en matière d'asile introduit au début des années 1990, et dont le développement se poursuit en tenant compte de l'actualité dans le domaine de l'asile. L'aide au retour volontaire représente une alternative avantageuse au rapatriement sous contrainte, mais aussi l'unique option en cas d'impossibilité d'un retour forcé. L'aide au retour et la mise en œuvre de programmes à l'étranger contribuent souvent à une meilleure acceptation, dans les pays de provenance et plus particulièrement auprès des autorités, des enjeux de la politique migratoire extérieure de la Suisse, sans compter leur influence positive sur le dialogue migratoire. Au plan politique, l'aide au retour et le retour volontaire favorisent également la collaboration avec les groupements d'intérêts, ainsi qu'une meilleure acceptation des enjeux liés à l'asile.

L'aide au retour comprend les éléments suivants :

- le conseil en vue du retour dans les cantons ;
- l'aide au retour individuelle ;
- le conseil en vue du retour et l'aide au retour dans les centres fédéraux d'asile (CFA) ;
- l'aide au retour dans le domaine des étrangers ;
- les programmes spécifiques à l'étranger ;
- l'aide structurelle et la prévention de la migration irrégulière (PiM).

2.2 Buts de l'aide au retour

Les mesures prévues dans le cadre de l'aide au retour visent à faciliter le retour et la réintégration dans le pays d'origine ou de provenance. L'aide au retour s'adresse à toutes les personnes relevant du domaine de l'asile (procédure d'asile nationale et procédure Dublin) et à certaines personnes relevant du domaine des étrangers (p. ex. aux victimes de la traite d'êtres humains). En ce qui concerne la procédure Dublin, l'aide au retour ne peut être octroyée qu'en cas de retour dans le pays d'origine ou de provenance.

2.3 Conseil en vue du retour

Les services-conseils en vue du retour (CVR) constituent un réseau de partenaires cantonaux et sont compétents pour la diffusion de l'information relative à l'aide au retour aux groupes cibles et aux services concernés. Selon le canton, les CVR sont une autorité administrative (p. ex. du service d'asile ou des étrangers) ou une organisation non gouvernementale (p. ex. la Croix-Rouge ou Caritas). Dans les CFA, les CVR sont gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou le CVR cantonal du canton de résidence. Les activités et les modalités de financement ainsi que les standards structurels et de conseil des CVR sont réglées par la [Directive Asile III / 4: Aide au retour et à la réintégration](#) du 1^{er} janvier 2008 (état au 1^{er} janvier 2022), sous le point 4.1.



Le CVR est l'interlocuteur des requérants d'asile en vue d'un possible retour dans leur pays. Au cours d'entretiens individuels, il planifie le retour des intéressés et définit les mesures d'aide au retour adéquates. Par l'intermédiaire de l'OIM, des informations spécifiques (p. ex. le coût d'un logement ou la disponibilité d'un médicament) peuvent être obtenues dans le pays d'origine. L'accompagnement lors du retour d'une personne vulnérable peut également être organisé. Le CVR soumet les demandes d'aide au retour au SEM pour approbation et coordination de la mise en œuvre sur place.

2.4 Aide au retour individuelle

L'aide au retour individuelle s'adresse aux personnes relevant du domaine de l'asile, indépendamment de leur nationalité. Les pays exemptés de l'obligation de visa constituent l'exception. Les prestations et les modalités d'attribution sont réglées dans la [Directive Asile III / 4: Aide au retour et à la réintégration](#) du 1^{er} janvier 2008 (état au 1^{er} janvier 2022), sous le point 4.2. Les prestations offertes dans le cadre de l'aide au retour individuelle comprennent ce qui suit :

- le conseil et l'organisation du retour ;
- la prise en charge des frais de voyage ;
- un forfait de CHF 1000 par adulte (CHF 500 par enfant) ;
- une aide complémentaire matérielle allant jusqu'à CHF 3000 par personne ou famille pour la mise en œuvre d'un projet de réintégration socioprofessionnelle ;
- une aide complémentaire majorée jusqu'à CHF 5000 pour des besoins spéciaux de réintégration (par ex. besoin professionnel *et* de logement, cas de rigueur ou familles nombreuses).
- une aide individuelle au retour pour motifs médicaux : achat de médicaments, prise en charge d'un traitement suite au retour et escorte médicale dans le cadre de l'organisation du départ.

Un viatique de CHF 100 par adulte est également accordé pour couvrir les dépenses liées au voyage. Ce montant peut être exceptionnellement porté à CHF 500 pour une personne seule et à CHF 1000 pour une famille (voir point 2.9.7.3 de la [Directive Asile III / 2: Exécution du renvoi](#) du 1^{er} janvier 2008 [état au 1^{er} août 2021]).

Les missions de l'OIM et les représentations diplomatiques suisses sont fréquemment mises à contribution en tant que partenaires sur place (paiement de l'aide au retour, suivi d'un projet professionnel, identification de structures sociales ou médicales, etc.). Dans les pays où le nombre des départs est supérieur à la moyenne et/ou avec une importance politique particulière, le SEM verse un montant forfaitaire destiné au financement d'un bureau de l'OIM, afin d'assurer la prise en charge des retournants. Cela se fait actuellement en Afghanistan, en Gambie, en Irak, en Somalie et au Sri Lanka. Dans ces pays (sans la Somalie), les participants ayant élaboré une proposition de projet peuvent aussi suivre une formation en gestion d'entreprise (business training).



L'aide au retour à partir des centres fédéraux d'asile (ARC) offre les mêmes prestations, à l'exception de l'aide complémentaire majorée. Toutefois, l'aide au retour est réduite individuellement en fonction du statut de la procédure d'asile, des raisons propres au pays et de la durée du séjour. Le SEM examine en permanence le système dégressif et le groupe cible et procède à des ajustements, si nécessaire.

2.5 Aide au retour dans le domaine des étrangers

La Confédération peut autoriser l'étranger qui quitte la Suisse volontairement et dans les délais prescrits à bénéficier des programmes d'aide au retour et à la réintégration. Sur la base de l'article 60 LEI les groupes de personnes suivants peuvent demander l'aide au retour :

- des personnes qui ont quitté leur État d'origine ou de provenance en raison d'un grave danger généralisé, en particulier une guerre, une guerre civile ou une situation de violence généralisée, ou ne pouvaient y retourner tant que durait ce danger, dans la mesure où leur séjour était régi par la présente loi et où elles étaient tenues de quitter la Suisse ;
- des personnes qui ont été victimes d'infractions au sens de la LAVI dans le cadre de l'exercice de la prostitution et qui souhaitent sortir de la prostitution ([directives relatives au domaine des étrangers I / 8: mesures d'éloignement](#) [état au 15 décembre 2021], chiffre 8.3.5) ;
- des victimes ou des témoins de la traite d'êtres humains et des personnes qui coopèrent avec les autorités de poursuite pénale dans le cadre d'un programme de protection des témoins mis en place en Suisse, dans un État étranger ou par une cour pénale internationale ;
- des personnes qui, admises à titre provisoire, quittent la Suisse de leur plein gré ou dont l'admission provisoire a été levée conformément à l'[art. 84, al. 2 LEI](#).

L'OASA, qui règle plus en détail l'accès à l'aide au retour, renvoie aux dispositions relatives à l'aide au retour de l'OA 2. En vertu de l'[art. 78 OASA](#) les [art. 62 à 78 OA 2](#) s'appliquent par analogie. La LEI ne prévoyant pas la prise en charge par le SEM des frais de départ occasionnés par les personnes relevant du droit des étrangers, le CVR étudie les possibilités de financement avec le service cantonal compétent ou un autre organisme.

Le SEM offre une aide au retour spécialisée en faveur des victimes et des témoins de la traite d'êtres humains et en faveur des victimes en vertu de la LAVI dans la prostitution. Les autres personnes peuvent accéder l'offre de l'aide de retour individuelle.

L'aide au retour spécialisée en faveur des victimes de la traite d'êtres humains et en faveur des victimes en vertu de la LAVI dans la prostitution est proposée en collaboration avec l'OIM. Elle s'adresse aux personnes concernées qui relèvent du domaine des étrangers et de l'asile ainsi qu'aux personnes ayant subi une tentative de traite. La traite des êtres humains comprend les actes conduisant à l'exploitation d'hommes, de femmes et d'enfants en violation de leur droit à l'autodétermination. Elle recouvre toute forme d'exploitation sexuelle et d'exploitation de la force de travail, de même que le prélèvement d'organes humains. Sont victimes de



ce phénomène les personnes qui se retrouvent dans une situation d'exploitation de ce type. Les victimes en vertu de la LAVI dans la prostitution sont des prostituées qui ont subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle. Le premier groupe cible (traite d'êtres humains) a accès à l'aide au retour quel que soit le pays dans lequel l'infraction a été commise, tandis que pour le second groupe cible (prostitution), cela ne vaut que si l'infraction a été commise en Suisse. Comme condition préalable, il doit exister des indices fondés de traite d'êtres humains ou d'infraction au sens de la LAVI. L'aide au retour comprend les prestations de l'aide au retour individuelle pour les personnes ayant des besoins particuliers en matière de réintégration. Les modalités organisationnelles tiennent compte de la situation particulière des groupes cibles (par ex. clarification de la situation sécuritaire avant le retour, accompagnement pendant la réintégration par l'OIM ou son organisation partenaire).

2.6 Programmes à l'étranger

Le SEM élabore des programmes spécifiques à l'étranger en collaboration avec la DDC et l'OIM. Ces programmes d'aide au retour comportent des mesures adaptées aux groupes cibles et à la situation des pays d'origine. Les premiers programmes de ce type ont été mis en œuvre afin de permettre le retour de requérants à l'issue des deux crises majeures qui ont touché la Bosnie (10 000 retours) et le Kosovo (40 000 retours).

Les critères suivants étaient déterminants par le passé pour mettre en œuvre un programme spécifique : le nombre de demandes d'asile, la situation politique dans le pays d'origine, la situation en matière d'exécution des renvois, la disposition des autorités du pays d'origine à collaborer en matière de réadmission.

Actuellement, le SEM ne propose aucun programme spécifique à l'étranger. Les programmes spécifiques à l'étranger sont moins souvent au premier plan qu'auparavant lors de considérations stratégiques, car l'aide au retour individuelle fournit un programme très bien élaboré. Dans certaines circonstances (par exemple une situation d'après-guerre analogue aux premiers programmes dans les Balkans), le lancement d'un nouveau programme spécifique pour un pays reste toujours une variante judicieuse à examiner.

Afin de coordonner les diverses activités dans le domaine de la migration et d'assurer une politique migratoire extérieure cohérente, le Conseil fédéral a mis en place en 2011 la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ). La structure de l'IMZ s'articule autour de trois niveaux : la présidence constitue le premier niveau de coordination stratégique de la structure de l'IMZ au niveau des directeurs et des secrétaires d'Etat. Elle définit les priorités et prend les décisions concernant l'orientation stratégique de la politique extérieure de la Suisse en matière de migration. Un comité coordonne, en tant que deuxième niveau, la mise en œuvre opérationnelle de tous les instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse et favorise l'échange d'informations entre les offices et services participants au niveau des sous-directrices et sous-directeurs. Des groupes de travail pour les régions, les pays et les thèmes prioritaires au niveau technique coordonnent, en tant que troisième niveau, la mise en œuvre des projets et des mesures lancés dans leur domaine.



La collaboration au sein de la structure de l'IMZ entre le DFJP, le DFAE et le DEFR s'est intensifiée au cours des dernières années. La convention de coopération IMZ conclue en 2017 et renouvelée en 2021 entre les trois chefs de département tient compte de cette situation¹. Le lien renforcé entre la politique migratoire et la coopération au développement, qui a encore été renforcé dans le cadre de la stratégie de coopération internationale 2021-2024 et qui constitue un instrument important pour réduire les causes de l'exil et de la migration irrégulière, a notamment contribué à cette évolution².

2.7 Aide structurelle et prévention de la migration irrégulière

En plus des prestations individuelles d'aide au retour, des projets d'aide structurelle sont parfois financés sur place. Les projets dirigés par la structure de l'IMZ et mis en œuvre par la DDC ont pour but l'amélioration des structures dans les pays d'origine. Ils doivent bénéficier aux populations résidentes en général et aux administrations locales ; ils peuvent concerner des domaines tels que la reconstruction d'écoles ou de structures médicales, mais aussi le soutien à l'emploi et à la formation. Les projets d'aide structurelle contribuent au développement à moyen ou à long terme.

Selon l'[art. 93, al. 2, LAsi](#), les programmes à l'étranger peuvent également contribuer à la prévention de la migration irrégulière (PiM) en Suisse, grâce à des projets d'aide au retour en faveur de migrants échoués dans les pays de transit ou à des campagnes d'information et de sensibilisation dans les pays d'origine, par exemple. Au contraire des projets d'aide structurelle, les projets PiM n'ont que d'effets à court terme.

¹ Cf. communiqué de presse du DFJP du 6 avril 2017: <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/actua-lite/news/2017/2017-04-07.html>> (6.4.2021) et communiqué de presse du DFJP du 2 février 2021: <<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-82201.html>> (6.4.2021).

² 20.033, Message du Conseil fédéral du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024).



Chapitre 3 Références et lectures complémentaires

Rapport 2019 du Conseil fédéral sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse du 24 juin 2020, BBI 2020 6113 (-6116) ; SEM, Berne.

Rapport du Conseil fédéral du 21 mai 2014 donnant suite au postulat Müller Philipp du 8 mars 2011 (11.3062), 2014 : *Efficacité et coûts de l'aide au retour* ; ODM, Berne.

Contrôle fédéral des finances (CFF), 2006 : *Bundesamt für Migration, Bereich Rückkehrförderung, EFK Bericht Nr. 1.6196.420.00145.02* ; CFF, Berne.

Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), 2017: *Evaluation de la qualité et de l'efficacité du conseil en vue du retour proposé par la Suisse et élaboration de normes de qualité et de bases unifiées pour mesurer l'efficacité* ; SEM, Berne.

Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR), 2007 : *Beitrag der ILR zu Migrationpartnerschaften Schweiz-Westbalkan : Strategiepapier 2007–2009 Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Serbien* ; ODM, DDC, Berne.

KEK-CDC Consultants / B,S,S. Economic Consultants, 2013 : *Assisted Voluntary Return and Reintegration, External Evaluation* ; ODM, Berne.

Equipe de projet Balkans, ILR, 2007 : *Stratégie Balkans 2003–2006 : Programme d'aide au retour pour les personnes vulnérables originaires des Balkans (Bosnie-Herzégovine, Serbie-et-Monténégro, Kosovo). Rapport final 2007 (période du 1^{er} juillet 2003 au 31 décembre 2006)* ; ODM, DDC, OIM, Berne.

Rückkehr und Wegweisungsvollzug, in: P. Uebersax / Th. Hugli Yar / B. Rudin / Th. Geiser / L. Vetterli (Hrsg.): *HAP Ausländerrecht*. Zurich 2021 (à paraître).

Section Aide au retour ODM, 2008 : *Grundlagenpapier zuhanden der ILR 2008: Operationelle Instrumente der Rückkehrhilfe* ; ODM, Berne.

Section Aide au retour ODM, 2008 : *L'aide au retour de la Suisse : bilan et perspectives*, ODM, in : *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n° 2 ; ODM, Berne.

Tamm, Pascal Y., 2018: *20 Jahre Schweizerische Rückkehrhilfe: Schaffung neuer Perspektiven oder erkaufter Abschied?* Jusletter, 9 juillet 2018, Berne.