

# Sept ans de conseil en matière de visa humanitaire: Conclusions et recommandations

Wabern, décembre 2021

## 1. Introduction

Depuis 2014, la CRS a mis en place un service de conseil en matière de visa humanitaire et a depuis acquis une vaste expérience dans le domaine. Celui-ci a pour mission d'informer sur le visa humanitaire ainsi que d'accompagner et d'aider les personnes souhaitant déposer une demande<sup>1</sup>.

Pour ce faire, elle fournit des informations sur la procédure relative à la demande de visa humanitaire en plusieurs langues tout comme du conseil sur la formulation des demandes et leur contenu. En cas de refus, le service de conseil informe également sur les modalités d'opposition.

Enfin, dans des cas très spécifiques où les personnes sont directement, concrètement et sérieusement menacées, le service de conseil adresse des demandes de préavis directement au SEM dans le but de savoir si une demande formelle aurait des chances d'aboutir et afin de pouvoir conseiller au mieux ses bénéficiaires.

Après sept ans d'activité, le service de conseil en matière de visa humanitaire de la CRS s'apprête à prendre un tournant en réorientant ses activités vers le domaine du regroupement familial. Ce rapport a pour but d'offrir une rétrospective des développements ayant eu lieu depuis la création de ce service et de présenter des conclusions. Ayant à cœur de maintenir son engagement en faveur de l'accès à la protection internationale, ce rapport se termine par des recommandations.

## 2. Évolution depuis 2014

### 2.1 Développements en terme de pratique, de profils et de jurisprudence

Le visa humanitaire a été introduit en 2012 suite à l'abrogation de la demande d'asile aux ambassades prévue dans la modification de la LAsi de la même année. En presque dix ans d'existence, cet instrument a évolué au fil de six actualisations de directives et d'une adaptation d'ordonnance. Le suivi de l'octroi des visas humanitaires a aussi évolué avec des statistiques publiés dès 2015 puis affinées par catégories de visa en 2016. Malheureusement, ce monitoring n'a jamais recensé le nombre de demandes déposées, mais uniquement les visas octroyés.

Le changement le plus important est intervenu en 2018 suite une décision de la Cour de justice européenne<sup>2</sup> ne permettant plus l'octroi de visas Schengen dans ce cadre. En adaptant rapidement l'OEV<sup>3</sup> la Suisse a voulu maintenir sa tradition humanitaire et se positionne en pionnière au niveau européen en octroyant de visas nationaux pour motifs humanitaires.

Les modifications de la directive ont notamment touché à l'introduction de contrôles de sécurité dans les contextes du conflit syrien en 2016 et de la crise afghane en 2021.

En 2020 a également eu lieu un changement important avec l'introduction formelle de la possibilité de demander un avis informel sur les chances de succès d'une demande de visa. Ainsi, les personnes ne pouvant pas accéder à une ambassade peuvent adresser une telle demande au SEM et obtenir une évaluation précieuse pour décider ou non de quitter leur pays.

Il est aussi à noter qu'en 2013 et 2015, des actions importantes ont été mises en œuvre par le SEM pour accueillir des ressortissants syriens en parallèle aux visas humanitaires. Celles-ci ont contribué à faire connaître plus largement les visas humanitaires et à augmenter le nombre de visas octroyés, bien que les visas résultant de ces deux actions (Syrie I et Syrie II) ne relevaient pas directement de la directive sur les visas humanitaires et ne devaient donc pas répondre aux mêmes critères. Malgré cela, lorsque la directive spéciale Syrie I a été levée, le communiqué de presse du SEM faisait référence au visa humanitaire.

La jurisprudence a contribué à affiner les critères d'octroi de visas humanitaires et à définir des profils de personnes pouvant ou non en bénéficier. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a notamment affiné l'interprétation du principe dit «de l'Etat-tiers» précisant que celui-ci ne peut pas être l'unique motif de refus si en l'absence d'ambassade dans le pays d'origine, les personnes menacées se sont rendues dans l'Etat-tiers uniquement dans le but d'y déposer une demande de visa humanitaire<sup>4</sup>. Le TAF a aussi établi que l'octroi de visas humanitaires est possible en l'absence d'une situation de menace si la situation présente une «gravité suffisante»<sup>5</sup>, permettant ainsi au SEM d'accorder malgré tout un visa humanitaire et de tenir compte ainsi des vulnérabilités multiples et complexes de certains cas très spécifiques.

1 CRS, [Soutien aux personnes souhaitant demander des visas humanitaires pour entrer en Suisse](#)

2 [CURIA - Dokumente \(europa.eu\)](#) 7 March 2017, X and X v.s Belgian State

3 SEM, [Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas](#)

4 TAF, D-611/2016 du 25.05.2016 E. 6.3.6, E-271/2015 du 18.05.2015 E. 6.5.2. entre autres.

5 TAF, D-4482/2015 du 11.03.2016, E-1474/2015 du.02.04.2015, F-5845/2017 du 08.06.2018, entre autres.

Malgré cela, les exigences en termes de profil et de menaces ont augmenté au fil des ans pour prendre une orientation très proche des critères utilisés dans le domaine de l'asile pour déterminer la qualité de réfugié. Ainsi, la CRS a constaté que dans sa pratique les vulnérabilités multiples et complexes alliées à un manque de soutien et d'alternatives n'ont plus été prises en compte pour permettre l'octroi d'un visa humanitaire, alors qu'elles avaient pu l'être dans certains cas durant les premières années de la pratique. Les récentes informations publiées par le SEM en lien avec la crise Afghane en sont un exemple fort.<sup>6</sup>

Le lien avec la Suisse, qui ne faisait pas partie des critères formels au départ (mais était pris en compte dans l'examen du dossier) est devenu un critère formel et a pris de l'importance au point que dans le contexte de la crise Afghane le SEM a défini que ce lien doit être étroit et actuel.

Enfin, au niveau de la pratique, il est également à noter que les exigences en termes de preuves et de documentation ont également augmenté envers les demandeurs. Le TAF l'a récemment encore confirmé : « Pour qu'un visa humanitaire soit accordé, il faut toutefois qu'il y ait une situation d'urgence particulière dans le pays d'origine ou de provenance, ce qui implique que, contrairement à la procédure d'asile, un niveau de preuve plus élevé s'applique et que toute menace dans le pays d'origine ou de provenance soit liée à des conditions restrictives ».<sup>7</sup>

## 2.2 Évolutions en chiffres depuis 2014

L'évolution des chiffres au cours de l'activité du service de conseil en matière de visa humanitaire est marquée par de grands contrastes. Ceux-ci sont liés principalement aux directives spéciales Syrie I et II, puis à une forte diminution des octrois de dans les années qui les ont suivies.

Dans le cadre de Syrie I, 2060 des 4673 visas accordés l'ont été suite au soutien de la CRS. Dans le cadre de Syrie II (2015–2016), 217 des 501 personnes entrées en Suisse ont été soutenues par la CRS. Ces deux directives spéciales ont permis un accès à la protection internationale, mais n'étaient pas des visas humani-

taires en tant que tels, étant donné que les critères étant très différents.

Les années 2016 à 2021 sont analysés ci-dessous et ce uniquement au regard des visas humanitaires.

Le service de conseil en matières de visa humanitaire a vu le nombre des demandes reçues augmenter au fil des ans<sup>8</sup>, recevant jusqu'à 2200 demandes en 2019. En 2020 le nombre de demandes a été affecté par la pandémie de Covid 19 mais est malgré tout resté élevé. L'année 2021 a vu les demandes augmenter encore en lien avec le conflit en Afghanistan pour atteindre 3220 demande à la fin du mois de novembre.

En parallèle, le nombre de visas humanitaires délivrés par le SEM a quant à lui baissé au fil des ans passant de 210 en 2016 à 66 en 2020. Pour 2021 bien que les chiffres officiels ne soient pas encore connus, seules deux personnes sont entrées en Suisse avec le soutien de la CRS.

Cette évolution va de pair avec les développements au niveau européen visant à restreindre de plus en plus l'accès légal à la protection internationale. En raison de ces développements, la CRS s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur du visa humanitaire au niveau politique<sup>10</sup>.

6 SEM, [La crise en Afghanistan : informations clés](#) ; sous Visas humanitaires, quels critères doivent être remplis pour qu'un visa humanitaires soit délivré.

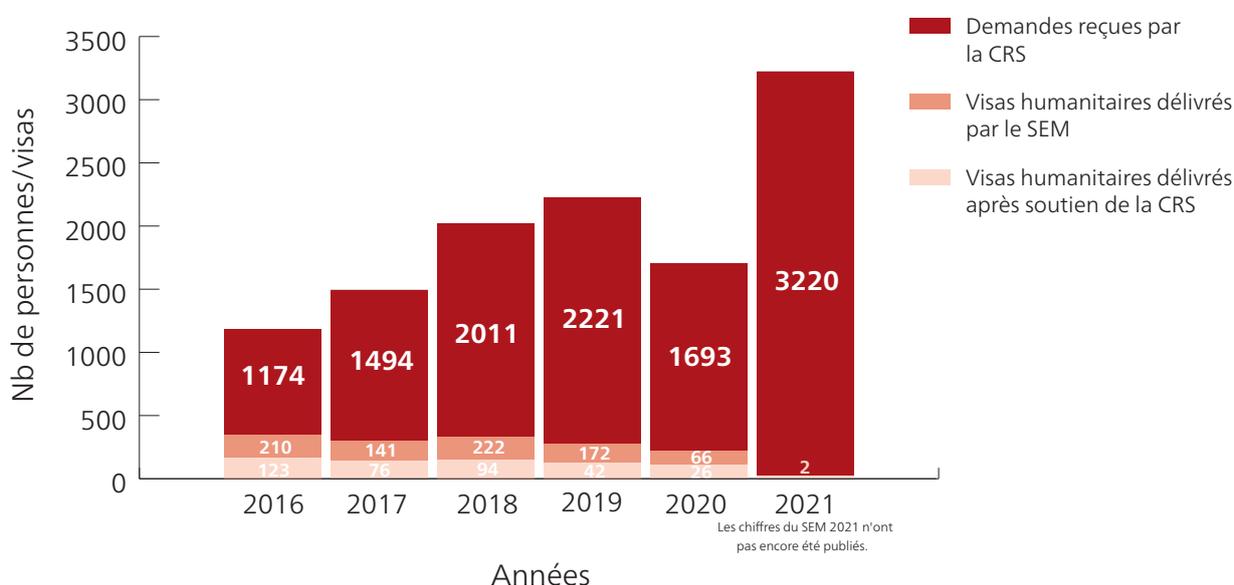
7 TAF F-274/2020 du 22.06.2021 (traduction de la citation par la CRS)

8 La CRS dispose de statistiques comparables depuis 2015. Les chiffres recensés en 2013 et 2014 sont moins détaillés et ne fournissent pas d'informations permettant une comparabilité avec les années suivantes. Entre 2013 et 2015, le service de conseil a reçu des demandes concernant les visas humanitaires, mais aussi concernant les 2 directives Syrie I et II, ce qui augmente le nombre de ses clients durant cette période. Dès 2016, les demandes n'ont concerné que les visas humanitaires.

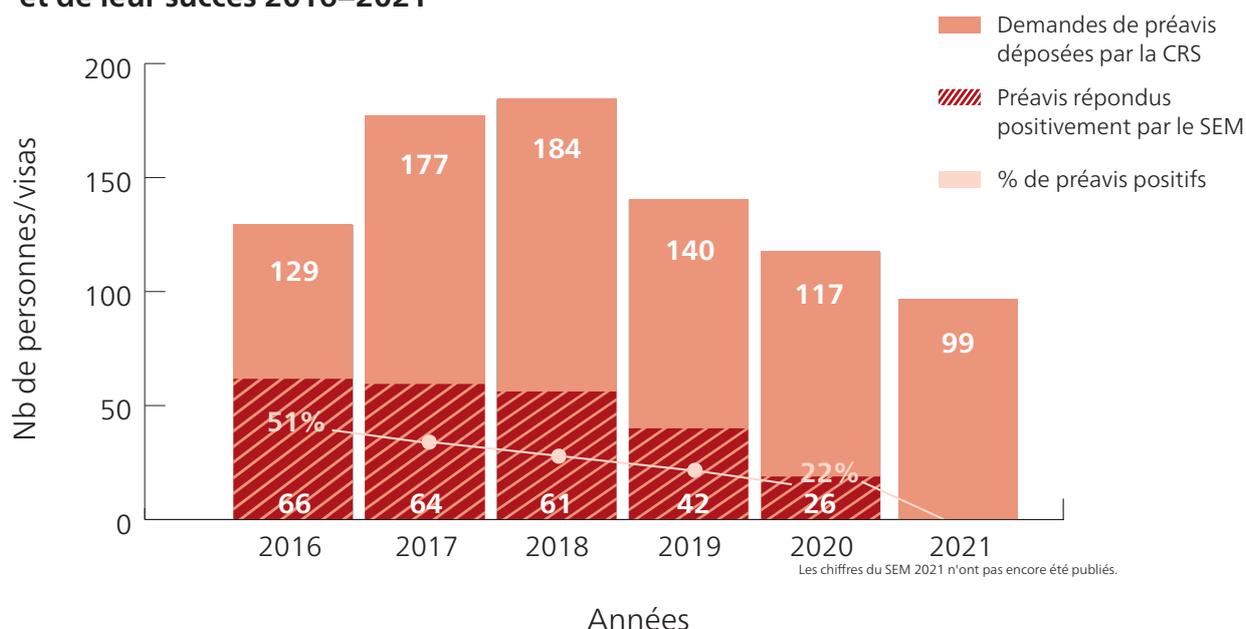
9 [Europe in crisis: facilitating access to protection, \(discarding\) offshore processing and mapping alternatives for the way forward – Position – Red Cross EU Office](#)  
[The EU-Turkey migration deal: a lack of empathy and humanity – News – Red Cross EU Office](#)  
[Reforming the Common European Asylum System in a spirit of humanity and solidarity – Position – Red Cross EU Office](#)  
[The EU cannot shirk its responsibilities towards Afghans in need of international protection – News – Red Cross EU Office](#)

10 [Thèmes par session | La Croix-Rouge suisse \(redcross.ch\)](#) (SS 2019, HS 2021)

## Évolution des demandes reçues et visas accordés 2016–2021



## Evolution des demandes de préavis par la CRS et de leur succès 2016–2021



Les demandes directes de préavis par la CRS au SEM sont restées relativement stables et ont concerné entre 99 et 184 personnes par année. Le taux de réponses positives à ces demandes de préavis a quant à lui drastiquement changé depuis 2016. De plus de 51% de réussite en 2016, ce taux est passé à 22% en 2020. Les perspectives pour 2021 sont encore plus basses puisqu'à fin novembre des demandes de préavis avaient été adressées par la CRS au SEM pour 99 personnes et aucune d'entre elles n'avait encore reçu une réponse clairement positive. En raison de l'augmentation des exigences de preuves et d'établissement du profil à risques, l'effort investi dans le soutien et la préparation des dossiers a été toujours plus grand au fil des ans, alors que les résultats positifs ont été toujours plus faibles.

### 3. Défis et problèmes actuels

Comme le montrent les chiffres exposés ci-dessus, un des principaux défis dans le domaine des visas humanitaires est le fait que le nombre de visas octroyés baisse chaque année et qu'il n'est finalement utilisé que dans de très rares cas qui sont vus comme des exceptions. Malgré des besoins d'accès à la protection internationale très élevés, il semble que la politique migratoire suisse ne souhaite pas y répondre. La réinstallation, autre instrument important pour l'accès à la protection internationale, a repris depuis 2013. Toutefois, en raison des pays d'origine définis pour la Suisse et du fait qu'une personne doit d'abord quitter son pays d'origine afin de s'enregistrer auprès du HCR, condition préalable à la réinstallation, cet instrument ne peut pas remplacer le visa humanitaire, mais seulement le compléter.

L'accès à l'instrument du visa humanitaire reste difficile pour les personnes menacées car l'information officielle est très peu visible et détaillée. La charge de la preuve incombe aux demandeurs et ils ne peuvent soumettre une demande complète que s'ils savent ce qui est pertinent pour une demande.

L'accès aux ambassades reste également un obstacle important pour nombre de personnes dont la vie et l'intégrité physique sont menacées. Ceci soit parce qu'aucune représentation suisse n'est présente dans le pays d'origine ou de résidence, soit parce qu'un déplacement jusque vers une ambassade représente un danger trop important en raison des persécutions vécues. Dans de tels cas, la possibilité de demander un avis informel auprès du SEM existe, mais dans la pratique on constate que les personnes reçoivent très souvent des réponses standard leur demandant de se rendre à une ambassade. Une telle réponse est insatisfaisante et n'est d'aucune aide pour les personnes menacées.

L'orientation vers des profils à risques analogues à ceux répondant aux critères pour l'octroi du statut de réfugié a participé à réduire la possibilité d'accéder au visa humanitaire pour bon nombre de personnes. En effet, les raisons des demandes sont presque toujours liées à une menace et un besoin de protection, mais une combinaison de facteurs est souvent en place et peut aller de problèmes médicaux en plus du manque d'accès aux soins médicaux, à une grande vulnérabilité due au statut ou à la situation sociale, comme cela peut-être le cas pour les personnes âgées ou les femmes seules avec ou sans enfants. Cette évolution a un impact particulièrement fort sur les femmes, qui occupent moins fréquemment des fonctions élevées en raison des structures patriarcales en place dans les pays d'origine. Il est donc très difficile pour celles-ci de correspondre à un profil à risque tel que défini par le SEM, bien que dans les faits elles subissent un cumul de discriminations et de menaces pour lesquelles elles n'ont accès à aucune protection dans leur pays d'origine. En prenant de moins en moins en compte ses différents aspects et leur intersection, la pratique du SEM a fortement réduit le nombre de visas accordés ces dernières années sans suffisamment en considération les problématiques spécifiques liées au genre.

L'augmentation des exigences en terme de preuves, mais aussi en termes d'établissement du profil à risque ont eu un impact conséquent sur l'accès à cet instrument, mais aussi sur la quantité de ressources allouées au traitement des cas par les collaborateurs et collaboratrices de la CRS.

Aussi, en l'absence de critères clairement établis, des disparités existent dans le traitement des dossiers. Durant ces sept années d'expertise, la lecture de la ligne adoptée par le SEM en terme d'octroi de visas humanitaire est restée un défi pour la CRS.

Dans le même temps, la CRS constate que bien qu'elle effectue déjà un tri conséquent parmi ses bénéficiaires en ne transmettant au SEM que des cas très spécifiques dont le risque pour la vie et l'intégrité physique est toujours plus grand, de moins en moins de visas ont été délivrés ces dernières années suite à son soutien. En 2021, la CRS a connaissance d'une entrée avec visas humanitaires de deux enfants après un soutien du service de conseil. En outre, depuis septembre 2020, le SEM n'a plus donné de réponse clairement positive à aucune des demandes de préavis de la CRS, mais tout au plus une réponse «digne d'intérêt». Dans au moins deux de ces cas, des personnes ont ensuite présenté une demande officielle à une représentation, qui a été rejetée.

En parallèle, la possibilité de demander un avis informel sur les chances de succès d'une demande de visa a été introduite par la mise à jour de la directive le 7 décembre 2020. Or, malgré la formalisation de cette possibilité, les réponses fournies par le SEM à ce type de demandes sont devenues de plus en plus ouvertes. Le manque de clarté de ces préavis vide cette possibilité de sa substance.

L'investissement en ressources de la part de la CRS et les espoirs de personnes concernées ne sont donc plus du tout en rapport avec les résultats obtenus.

Malgré le fait qu'elle nécessite des améliorations, la pratique suisse en matière de visa humanitaire reste positive sur le principe et devrait permettre à des personnes dont la vie et l'intégrité physique sont menacées de trouver une protection sans devoir entreprendre un dangereux voyage. Un tel instrument permet une certaine prédictibilité des arrivées et un partage solidaire des responsabilités entre les pays. Il est d'autant plus nécessaire qu'il est complémentaire à la réinstallation. En visant des groupes-cible différents, ces deux instruments doivent cohabiter sans que l'un ne soit priorisé par rapport à l'autre. Alors que l'UE vise la création de plus de voies légales d'accès à la protection dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile, le Conseil fédéral doit promouvoir la pratique des visas humanitaires au niveau européen et encourager le développement d'un cadre européen pour les visas humanitaires. En tant que pionnière, la Suisse doit mettre son expertise à disposition dans ce domaine dans le but que davantage de visas humanitaires soient émis par d'autres pays et promouvoir ainsi un partage plus solidaire des responsabilités entre les pays de l'UE.

### 3.1 L'exemple de la crise afghane de 2021

L'exemple de l'Afghanistan a clairement démontré le manque de volonté politique de la Suisse d'accorder des visas humanitaires pour l'accès à la protection internationale. Il est vrai que 292 personnes ayant un lien avec la Suisse ont été évacuées d'Afghanistan par avion dans le cadre des évacuations jusqu'à fin août 2021<sup>11</sup>. Cependant, une fois les évacuations terminées, l'accès à l'instrument était pratiquement impossible. Ainsi, au début du mois d'octobre 2021, le SEM avait reçu 7800 demandes et seules trois d'entre elles ont reçu une réponse positive.

En août 2021, la CRS a reçu plus de 1500 demandes de renseignements par courriel et 4000 appels. Depuis lors, le nombre de demandes de renseignements n'a diminué que lentement. En raison des critères très restrictifs communiqués par le SEM, ainsi que des exigences très élevées en matière de niveau de preuve et du très grand investissement en ressources qui en découle pour la préparation des dossiers, la CRS a envoyé au SEM 19 demandes de préavis extrêmement détaillées. Aucune de ces demandes n'a encore reçu de réponse clairement positive.

## 4. Recommandations et conclusion

Sur la base de ses nombreuses années d'expérience dans le conseil en matière de visa humanitaire, la CRS conclut que:

Le visa humanitaire est un instrument **d'accès à la protection internationale** efficace et complémentaire à d'autres types de voies légales. Il permet de trouver des **solutions individualisées et rapides** pour de petits groupes de personnes menacées et/ou en situation de grande vulnérabilité. La CRS est d'avis que **la pratique d'octroi de visas humanitaires doit être moins restrictive** et que davantage de visas humanitaires doivent être délivrés. Enfin, forte de son expertise, la Suisse doit plaider pour la mise en œuvre d'un **cadre européen pour des visas humanitaires**.

Partant de là, la CRS formule les recommandations suivantes:

1. La pratique en matière d'évaluation et de traitement des demandes doit être menée **de manière uniforme** dans toutes les représentations suisses afin de garantir une **égalité de traitement**.
2. Il est essentiel que les demandeurs sachent quelles informations sont pertinentes pour l'étude d'une demande. Les autorités suisses doivent donc **communiquer de manière claire et transparente quant à la procédure et aux critères d'évaluation** des demandes de visa humanitaire.

<sup>11</sup> [L'ensemble du personnel local de la DDC et leurs familles ont pu être évacués de Kaboul \(admin.ch\)](#)

3. Dans les cas où il est impossible pour une personne de faire une demande officielle auprès d'une ambassade (vulnérabilité très élevée, pas d'ambassade dans le pays, danger lié au voyage...), celle-ci doit avoir la **possibilité de faire une demande officielle à distance** (courrier, en ligne, etc.).
4. Dans les cas où il est impossible pour une personne de faire une demande officielle auprès d'une ambassade (vulnérabilité très élevée, pas d'ambassade dans le pays, danger lié au voyage...), celle-ci doit avoir la **possibilité de faire une demande officielle à distance** (courrier, en ligne, etc.).
5. Il en est de même pour les **demandes d'avis informels auprès du SEM et des ambassades. La réponse doit être individualisée et formulée de manière claire et compréhensible.** Le simple renvoi vers une demande officielle auprès d'une représentation ne constitue pas un avis sur les chances de succès.
6. Lors de l'examen d'une demande, un **examen individuel précis de la vulnérabilité et de la menace contre l'intégrité des personnes, tout comme de l'intersection de ces éléments doit être fait**, quels que soit le genre ou l'âge. En particulier pour les femmes seules et les mères, le genre doit être dûment pris en compte comme élément de risque supplémentaire lors de l'examen de la vulnérabilité individuelle.
7. Si le SEM ne dispose pas d'indications suffisantes quant aux groupes de personnes systématiquement persécutés dans un contexte précis, la **situation individuelle des personnes concernées doit être examinée de manière approfondie. Aucune exigence irréaliste ne doit être imposée au niveau de la norme de preuve.**
8. **La relation avec la Suisse doit être interprétée de manière plus large.** Le lien avec la Suisse ne doit pas être un critère d'exclusion. Pour les personnes dont la vie et l'intégrité physique sont hautement menacées et qui n'ont pas d'alternative de protection réaliste, l'octroi d'un visa humanitaire doit être possible.
9. Les **violences spécifiques faites aux femmes**, telles que les crimes d'honneur, les mutilations génitales<sup>12</sup>, les mariages forcés, **doivent être prises au sérieux.** Selon le contexte, elles peuvent être considérées **comme élément supplémentaire, car elles pourraient justifier la mise en danger de la vie et de l'intégrité physique.** Il est souvent presque impossible de fournir des preuves écrites dans de tels cas et il est de ce fait essentiel que la décision soit fondée sur les déclarations écrites des personnes concernées et, si nécessaire, sur un entretien personnel supplémentaire, qui doit être mené par des personnes sensibilisées, si possible par des femmes, de manière à tenir compte des problématiques de genre.

## Perspectives

Depuis le début de ses activités dans ce domaine, la CRS constate que la plupart des demandes qu'elle reçoit concernent des membres de la famille (proche ou élargie) de personnes vivant déjà en Suisse. Depuis 2020, il est devenu évident que le travail du service de conseil en matière de visa humanitaire doit être transformé en service spécialisé dans le regroupement familial. Ceci au vu de ce qui a été présenté plus haut et principalement car depuis des années, le nombre de visas humanitaires accordés conformément à la directive est en baisse. Afin de ne pas donner de faux espoirs aux personnes concernées et de pouvoir en même temps utiliser ses ressources pour la mise en place du service de regroupement familial - dans le but de mieux aider les personnes à obtenir une protection internationale - il a été décidé de fermer le service de conseil en matière de visa humanitaire au 22 décembre 2021. Ainsi, dès cette date, la CRS ne proposera plus de conseil individuel pour les visas humanitaires et se concentrera dès le début de l'année 2022 sur la mise en place d'activités opérationnelles dans le domaine du regroupement familial, avec pour objectif de pouvoir apporter un soutien plus important dans ce domaine à partir du printemps 2022.

L'instrument du visa humanitaire est et reste très important. C'est pourquoi la CRS continuera à traiter les dossiers en cours, à fournir des informations sur son site web et à rechercher, en collaboration avec les autorités compétentes (SEM et direction consulaire), des solutions dans le cadre d'un dialogue confidentiel et au niveau politique, afin de permettre aux personnes dont la vie et l'intégrité physique sont menacées d'accéder à la protection internationale grâce à cet instrument.

<sup>12</sup> Le TAF reconnaît les mutilations génitales comme une persécution en vertu du droit d'asile: TAF, arrêt [E-3512/2019](#) du 27.07.2020