

# Voies d'admission complémentaires en Suisse : analyse du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)



# Table des matières

## Synthèse

### 1. Introduction

1.1	Objet de l'étude	10
1.2	Enjeu	11
1.3	Acteurs impliqués	11

### 2. Le domaine de l'asile en Suisse

2.1	Répartition des compétences dans le domaine de l'asile et des étrangers	13
2.2	Financement du domaine de l'asile	14
2.3	Programmes d'intégration et Agenda Intégration Suisse	14
2.4.1	Définition	15
2.4.2	Base légale	16
2.4.3	Critères et procédure	16
2.4.4	Coûts	17
2.4.5	Analyse du contexte international et perspective suisse	18
2.5.	Protection provisoire de groupes de personnes	19

### 3. Voies d'admission complémentaires en Suisse

3.1.	Visa humanitaire	21
3.1.1	Définition	21
3.1.2	Base légale	21
3.1.3	Critères et procédure	22
3.1.4	Coûts	23
3.1.5	Analyse du contexte international et perspective suisse	23
3.2	Regroupement familial	25
3.2.1	Définition	25
3.2.2	Base légale	25
3.2.3	Critères et procédure	26
3.2.4	Coûts	29
3.2.5	Analyse du contexte international en matière d'asile et perspective suisse	29
3.3.1	Définition	30
3.3.2	Base légale	30
3.3.3	Critères et procédure	30
3.3.4	Coûts	32
3.3.5	Analyse du contexte international et perspective suisse	32

3.4. Visa pour exercice d'une activité lucrative	34
3.4.1 Définition	34
3.4.2 Base légale	34
3.4.3 Critères et procédure	35
3.4.4 Coûts	37
3.4.5 Analyse du contexte international et perspective suisse	37
3.5.1 Définition	38
3.5.2 Base légale	38
3.5.3 Critères et procédures	38
3.5.4 Coûts	38
3.5.5 Analyse du contexte international et perspective suisse	38
3.5.6 Cas de figure hypothétiques	39

## Annexes I

Annexe I : prises de position du groupe d'accompagnement	43
--	----

## Annexe II

Annexe II : statistiques	90
--------------------------	----

## Annexe III

Annexe III : liste des abréviations	96
-------------------------------------	----

## Synthèse

Par « réinstallation », on entend l'accueil de réfugiés reconnus et sélectionnés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui se trouvent dans un pays de premier asile mais qui, du fait de leur vulnérabilité, nécessitent la protection d'un État tiers dans lequel ils seront assurés de pouvoir séjourner régulièrement. Dans la loi du 26 juin 1998 sur l'asile<sup>1</sup>, la réinstallation est réglée sous le titre « Octroi de l'asile à des groupes de réfugiés »<sup>2</sup>. Depuis la ratification de la Convention de Genève en 1955, la Suisse a régulièrement admis des groupes ou contingents de réfugiés. Cette politique des contingents a notamment permis d'accueillir des réfugiés hongrois, tibétains, indochinois, chiliens, soudanais, tunisiens et ex-yougoslaves. Après l'afflux de réfugiés auquel elle fait face dans les années 1990 lors des conflits en ex-Yougoslavie, la Suisse a suspendu l'accueil de réfugiés réinstallés. Il a fallu attendre 2013 et le début de la guerre civile en Syrie pour qu'elle renoue avec cette tradition d'accueil. La politique de réinstallation s'est alors appuyée sur des décisions du Conseil fédéral, puis sur des programmes annuels. En mai 2019, le Conseil fédéral a finalement décidé de pérenniser sa politique d'admission, s'engageant depuis, sur des contingents d'accueil de 1500 à 2000 réfugiés reconnus par le HCR dans le cadre de programmes biennaux de réinstallation, en application de son concept de « Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus (Réinstallation) ».

Des voix s'élèvent régulièrement dans les milieux politiques et la société pour demander plus de générosité dans l'accueil de réfugiés de guerre que ne le prévoit la politique de réinstallation actuelle. Ce faisant, référence est souvent faite aux expériences d'autres pays, où des acteurs privés sont plus étroitement impliqués dans les actions d'admission humanitaires<sup>3</sup>. Plusieurs villes et communes de Suisse se sont ainsi dites prêtes à accueillir directement des personnes à protéger, notamment lors de la crise des réfugiés en Grèce en 2015, mais aussi eu égard aux développements politiques en Afghanistan en 2021.

L'accueil volontaire de réfugiés (au-delà du programme de réinstallation existant) par des acteurs privés, cantonaux ou communaux, tout comme la participation financière de ces derniers à l'hébergement et à l'intégration des bénéficiaires posent, d'une part, des questions de droit et de financement et, d'autre part, des questions de répartition des compétences fédérales, cantonales et communales en matière de droit des étrangers. Le Conseil fédéral a cependant consenti à examiner les expériences faites par d'autres États ainsi que les conditions juridiques d'une participation d'acteurs privés, cantonaux ou communaux aux actions d'admission humanitaire<sup>4</sup>.

Le HCR désigne par « voies d'admission complémentaires » les instruments et actions qui proposent une solution - complémentaire à la réinstallation - à des personnes qui sont en quête de protection. Tandis que la « réinstallation » est accordée sur la base de la vulnérabilité et du besoin de protection des réfugiés, d'autres critères entrent également en ligne de compte pour les voies d'admission complémentaires, selon les mesures ou le programme considérés, tels que les qualifications professionnelles, l'employabilité ou les liens de famille avec des personnes résidant dans tel État tiers sûr<sup>5</sup>. L'admission n'est du reste pas conditionnée dans ce cas à la reconnaissance de la qualité de réfugié par le HCR.

1 LAsi ; RS 142.31

2 Art. 56 LAsi

3 Voir p. ex. les motions 16.3455 et 16.4113

4 Voir aussi le chap. 8 du Concept de mise en œuvre (Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus (Réinstallation) Le Conseil fédéral approuve la mise en œuvre du projet de réinstallation

5 Migration Policy Institute : Refugee Resettlement and Complementary Pathways Opportunities for growth, septembre 2021

Sur cette toile de fond, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a réalisé une étude en deux temps sur la participation d'acteurs civils à l'accueil de réfugiés et de personnes déplacées. Il a d'abord mandaté le cabinet de conseil externe (TC Team Consult AG) pour réaliser une étude comparée des voies d'admission complémentaires. Cette étude, qui porte sur plusieurs pays, commence par faire le point sur la notion de voies d'admission complémentaires et un tour d'horizon de la littérature de référence sur le sujet. Elle décrit ensuite les évolutions internationales pertinentes, puis identifie plusieurs types de voies d'admission complémentaires en les analysant à partir d'exemples concrets<sup>6</sup>. L'étude examine ainsi quatorze projets déployés dans dix pays différents.

Le SEM a ensuite examiné la compatibilité des instruments appliqués à l'étranger avec la législation suisse. Puis, il a identifié, à partir d'un cas de figure hypothétique, les questions juridiques, financières et pratiques qui se poseraient en cas de hausse du contingent de réfugiés réinstallés si une ville ou une commune s'engageait à en prendre en charge le financement et que la Confédération ne participait pas à cette opération (pas de versement des forfaits globaux). L'analyse du SEM dresse ainsi un état des lieux en mettant en évidence les points sur lesquels se distinguent les voies d'admission complémentaires proposées en Suisse et dans d'autres pays.

L'étude ne s'est pas intéressée aux possibilités liées à l'octroi d'une protection temporaire<sup>7</sup>. Le statut de protection « S » a été activé pour la première fois par le Conseil fédéral le 11 mars 2022 dans le contexte du conflit en Ukraine. Ce statut permet d'accorder une protection provisoire à des catégories spécifiques de personnes se trouvant à l'étranger<sup>8</sup>, à la frontière, ou encore sur le territoire suisse<sup>9</sup>. Sachant que ce statut doit se substituer à la procédure d'asile ordinaire, il ne peut pas être considéré comme une voie complémentaire d'admission – à la différence de l'élan de soutien témoigné récemment par la population aux réfugiés de la guerre en Ukraine, lequel peut entrer dans cette définition. Reste qu'on ne dispose pas, à ce stade, de données chiffrées sur les répercussions organisationnelles, juridiques et financières de ce type d'initiative à plus long terme. Une évaluation pourra être réalisée une fois que des chiffres seront disponibles.

**On retient en substance de cette étude que la Suisse est un pays de réinstallation établi en comparaison internationale et que la plupart des instruments internationaux qualifiables aujourd'hui de voies d'admission complémentaires y sont déjà une réalité,** hormis les couloirs humanitaires et les programmes de parrainage privés, quoiqu'on en retrouve des éléments dans le programme suisse de réinstallation. La Suisse va par contre plus loin que d'autres pays d'accueil sur la question du visa humanitaire, qui peut être sollicité partout dans le monde. Enfin, un transfert de compétences (essentiellement fédérales aujourd'hui) sur la question de l'admission de groupes de réfugiés serait certes envisageable, mais impliquerait des adaptations législatives et financières conséquentes ainsi que des conventions politiques entre les cantons et les villes/communes.

6 TC Team Consult SA (2021) : Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht : Ein Ländervergleich, étude réalisée sur mandat du SEM

7 Art. 66 ss LAsi

8 Art. 68 LAsi

9 Art. 69 LAsi

## Principaux enseignements de l'étude :

- 1) Parallèlement à la réinstallation (classique), la législation suisse prévoit déjà des voies d'accès sûres et légales vers la Suisse pour les personnes qui ont besoin de protection, notamment le visa humanitaire, le regroupement familial, le **visa pour études ou formation et le visa en vue de l'exercice d'une activité lucrative**<sup>10</sup>. La Suisse connaît donc la plupart des instruments ou voies d'admission complémentaires qui existent dans d'autres pays, hormis peut-être les couloirs humanitaires (voir le ch. 2) et les programmes de parrainage communautaires (voir le ch. 6). Par contre, la Suisse est l'un des rares pays à permettre à des personnes à protéger de déposer une demande formelle de visa humanitaire auprès d'une représentation suisse à l'étranger<sup>11</sup>. Après la suppression, du fait de la modification urgente de la loi du 28 septembre 2012 sur l'asile (LAsi)<sup>12</sup>, de la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger (ambassade), le visa humanitaire a gagné en importance. Rappelant son attachement à la tradition humanitaire de la Suisse, le Conseil fédéral soulignait, dans son message du 26 mai 2010 relative à la modification de la LAsi, que les personnes exposées à un danger sérieux, grave et imminent continueraient de trouver protection en Suisse. Ces personnes pourront être admises à entrer en Suisse et à demander l'asile indépendamment de l'existence, en Suisse ou dans un autre pays d'accueil, d'un programme de réinstallation en faveur de leur pays d'origine ou de provenance. Le visa humanitaire<sup>13</sup> est à ce titre un instrument complémentaire à la réinstallation et les deux instruments ont permis d'étoffer les **voies d'accès au séjour légal de personnes à protéger**.
- 2) Les « **couloirs humanitaires** », que connaissent par exemple l'Italie, la Belgique et la France, sont des programmes conjointement proposés par l'État et des communautés religieuses ou des collectivités civiles portant sur l'accueil de groupes de personnes qui n'ont pas nécessairement qualité de réfugié. Il s'agit de programmes limités dans le temps et en nombre de places d'accueil. Le terme de « couloir humanitaire » peut donner à penser que cet instrument est conçu pour des situations de crise<sup>14</sup>. Tel n'est pas le cas : les programmes analysés en Belgique, en France et en Italie sont tous conçus dans une logique de moyen terme. Ils se distinguent notamment du programme (étatique) suisse de réinstallation par le fait qu'ils sont organisés et financés par des communautés religieuses et des acteurs civils du début à la fin, depuis la sélection des groupes bénéficiaires dans le pays de transit jusqu'à leur première intégration dans le pays d'accueil. Autrement dit, la sélection ne se fait pas uniquement sur des critères humanitaires, mais aussi, par exemple sur des critères d'appartenance religieuse, ce qui peut soulever des questions au regard notamment du principe de non-discrimination (HCR)<sup>15</sup>. Le HCR et l'État n'interviennent pas ou seulement de façon marginale dans ces programmes. L'engagement limité des acteurs civils (en termes de temps et de financement) signifie qu'en cas de dépendance prolongée à l'aide sociale ou de difficultés d'intégration, les

10 À noter qu'indépendamment du motif d'admission et de la réglementation du séjour (même provisoire), le dépôt d'une demande d'asile en Suisse est toujours possible. Celle-ci permettra, en cas d'octroi de l'asile, de pérenniser le séjour en Suisse.

11 Le « visa humanitaire » se décline de différentes façons en Europe. Dans un arrêt du 7 mars 2017, la Cour de justice européenne a constaté que celui-ci ne saurait se fonder sur le droit de Schengen.

12 RO 2012 5359

13 (Art 4, al. 2, de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas)

14 Le champ d'application de ce terme se limitait, à l'origine, aux domaines du droit international humanitaire et des conflits armés.

15 TC Team Consult AG, 2021, chap. 5.2 et 5.5.5

structures étatiques devront prendre le relais une fois le financement privé épuisé. C'est là une autre différence par rapport au programme suisse de réinstallation, lequel garantit le financement fédéral de l'hébergement et de l'intégration des effectifs accueillis pendant sept ans, par le versement de forfaits aux cantons.

- 3) S'agissant du **regroupement familial**, la Suisse se réfère au principe internationalement reconnu de l'unité familiale, quoiqu'en en adaptant parfois les critères d'application selon la complexité du contexte humanitaire. Elle s'est ainsi montrée généreuse dans l'admission de requérants mineurs non accompagnés qui avaient transité par la Grèce, ou encore à l'égard des ressortissants syriens entre 2012 et 2014, grâce à une procédure de visa facilitée ; et, à l'inverse, plus restrictive à l'égard des personnes admises à titre provisoire qu'envers les réfugiés reconnus (délai légal d'attente de trois ans pour demander le regroupement).
- 4) Le **visa pour études ou formation** est en principe ouvert à toute personne désireuse de poursuivre des études ou une formation en Suisse. Reste que, pour des réfugiés, le parcours est semé d'obstacles, même s'ils répondent aux critères académiques voulus. Ces obstacles sont en partie surmontables grâce au financement d'acteurs privés, civils ou locaux tels qu'une ville ou une institution de formation. Divers programmes de bourses existent déjà en Suisse, comme le montre l'étude du SEM. À noter que ces garanties financières de tiers, qui sont autorisées dans le cadre de la LEI, rejoignent le principe du parrainage communautaire. S'agissant de la garantie de départ exigée après la fin des études ou de la formation, il faudra que les conditions légales et politiques soient réunies au niveau bilatéral (p. ex. un accord de réadmission).
- 5) Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord avec les États membres de l'UE/AELE sur la libre circulation des personnes (ALCP) en 2002, la Suisse connaît un système binaire d'admission. Celui-ci subordonne à des conditions très précises l'entrée en Suisse de ressortissants d'États tiers avec un visa pour exercice d'une activité lucrative. Les mesures décrites dans l'étude comparée sont ainsi difficilement compatibles avec la procédure d'admission régulière en Suisse des ressortissants d'États tiers à l'exercice d'une activité lucrative. Au même titre que pour l'UE/AELE, l'admission des ressortissants d'États tiers s'aligne sur les besoins du marché du travail, c'est-à-dire des employeurs, lesquels ont surtout besoin de spécialistes hautement qualifiés, et sur l'intérêt économique national. La procédure d'admission s'applique en principe à tous les ressortissants d'États tiers, toutes catégories confondues, y compris donc aux réfugiés. Eu égard à la préférence nationale et aux niveaux de qualification exigés, une majorité des personnes à protéger ne remplira sans doute pas les conditions ordinaires d'admission.
- 6) Le **parrainage communautaire** permet à des acteurs civils de s'impliquer dans un rôle majeur dans l'intégration des réfugiés. Ce modèle se décline en différentes formules. En Australie, par exemple, les places de réinstallation sont privatisées, c'est-à-dire qu'elles sont financées par des acteurs privés ; au Canada, l'engagement financier privé permet de créer des places d'accueil supplémentaires. Le financement privé est toutefois limité à douze mois au plus, les structures publiques d'aide sociale prenant ensuite le relais. Au-delà du contexte de la réinstallation, on recourt également au parrainage communautaire pour d'autres voies d'admission complémentaires, notamment les couloirs humanitaires et le visa pour études ou

formation. En Suisse, la gestion de l'asile relève d'une responsabilité partagée entre la Confédération, les cantons et les villes et communes, la Confédération et les cantons veillant à l'hébergement. Plusieurs cantons font appel à des organisations civiles ou à des privés sur ce point. Ces derniers ont notamment joué un rôle important dans l'accueil de réfugiés ukrainiens depuis mars 2022. À certains égards, le parrainage communautaire est donc déjà une réalité en Suisse, même si la sélection des personnes à admettre reste de compétence fédérale, tout comme le financement de l'hébergement et de l'intégration pendant les sept premières années de séjour.

S'agissant du parrainage communautaire, le SEM s'est également intéressé, dans son analyse, au rôle que pourraient jouer les cantons et les villes et communes qui seraient disposés à relever leurs quotas dans le cadre des effectifs répartis au niveau fédéral. Il y a lieu, sur ce point, d'établir une distinction entre les effectifs qui entrent dans les contingents d'accueil de la Confédération et ceux qui viennent s'y ajouter :

- Le processus de répartition intra-cantonale des requérants d'asile et des personnes ou réfugiés admis à titre provisoire est régi par le droit cantonal ou par une convention ad hoc entre le canton et les villes et communes. Une ville ou une commune peut donc parfaitement s'engager, après concertation avec le canton, à augmenter son quota sur le contingent d'accueil de la Confédération.
- Par contre, le droit en vigueur n'autorise pas la sélection directe par un canton ou une ville ou commune de personnes à accueillir au titre de la réinstallation<sup>16</sup>. L'admission de groupes de réfugiés relève de lege de la compétence de la Confédération (cf. LAsi). Pour toucher à la répartition de ces compétences –et permettre, par exemple, un plus fort engagement financier des cantons ou des villes ou communes– une adaptation des réglementations juridiques et financières pertinentes serait nécessaire. Il faudrait aussi clarifier un certain nombre de questions, celle notamment du rapport entre la Confédération et les cantons sous l'angle du droit des subventions, celle du rapport entre les cantons et les villes et communes en matière d'aide sociale, et celle enfin de l'intégration.

L'annexe 1 reproduit les avis exprimés sur ce point par divers membres du groupe d'accompagnement, dont il a été tenu compte dans la présente étude.

<sup>16</sup> Art. 56 LAsi



# 1. Introduction



# 1. Introduction

## 1.1 Objet de l'étude

Des voix s'élèvent régulièrement dans la société et les milieux politiques en Suisse pour appeler à plus de générosité dans l'accueil des réfugiés. Au cœur des revendications figure la participation obligatoire d'acteurs privés aux campagnes d'accueil humanitaire (voir sur ce point les motions 16.3455<sup>17</sup> et 16.4113<sup>18</sup>). Par ailleurs, plusieurs villes et communes de Suisse se sont dites prêtes à accueillir directement des réfugiés et des requérants d'asile, par exemple lors de la crise des réfugiés en 2015, puis des développements politiques en Afghanistan en 2021.

L'accueil de réfugiés en dehors des quotas d'attribution prévus par la loi par d'autres acteurs ou avec leur participation financière à l'hébergement ou à l'intégration soulève des questions d'ordre juridique et financier, notamment par rapport à la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les villes et communes en matière de droit des étrangers et par rapport au devoir d'assistance. En réponse auxdites motions, le Conseil fédéral s'est engagé à examiner de près un projet de loi prévoyant la participation contraignante d'acteurs privés à des campagnes d'accueil humanitaire, inspiré de l'expérience d'autres États.

En février 2021, le cabinet de conseil externe TC Team Consult AG (TC) a été chargé, par le SEM et sur appel d'offres, de réaliser une étude comparative sur le sujet entre plusieurs pays. Cette étude fait d'abord le point sur la notion de voies d'admission complémentaires et sur les personnes qui y sont éligibles, analyse la littérature pertinente, puis décrit les développements internationaux observés et identifie les différents types de voies d'admission, avant de se pencher sur des exemples concrets d'instruments déployés dans d'autres pays<sup>19</sup>. Le SEM examine ici, en s'appuyant sur l'étude TC, si ces instruments existent déjà en Suisse ou s'ils pourraient s'insérer dans le cadre juridique et financier actuel. À partir de cas de figure hypothétiques, le SEM met enfin en exergue les questions juridiques et pratiques que poserait une hausse du quota de réfugiés réinstallés pour une ville ou une commune qui y consentirait.

Le HCR regroupe, sous la notion de « voies d'admission complémentaires », divers instruments et initiatives qui permettent à des personnes en fuite de trouver protection. Leur complémentarité se définit par rapport à l'instrument de réinstallation. Dans la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), la réinstallation est réglée sous le titre « Octroi de l'asile à des groupes de réfugiés » (art. 56 LAsi), qui porte concrètement sur la sélection et le transfert de réfugiés reconnus par le HCR à partir d'un pays de premier accueil où ils trouvent dans la précarité vers un État tiers sûr prêt à reconnaître leur qualité de réfugié statutaire et à leur garantir un séjour permanent. Alors que la réinstallation se décide sur la base de la vulnérabilité, d'autres critères peuvent aussi entrer en ligne de compte pour les voies d'admission complémentaires, tels que le niveau de qualifications, l'aptitude professionnelle ou les liens de famille avec une personne résident dans l'État tiers sûr en question<sup>20</sup>.

17 [16.3455 | Asile. Pour des couloirs humanitaires | Objet | Le Parlement suisse \(parlement.ch\)](#)

18 [16.4113 | Guerre civile en Syrie. Renforcer l'aide humanitaire sur place, augmenter les contingents de réfugiés, permettre le parrainage privé de réfugiés | Objet | Le Parlement suisse \(parlement.ch\)](#)

19 TC Team Consult SA. 2021

20 Migration Policy Institute : Refugee Resettlement and Complementary Pathways Opportunities for growth, septembre 2021

## 1.2 Enjeu

Cette analyse dresse d'abord un état des lieux des voies d'admission complémentaires qui existent déjà en Suisse. Elle explore ensuite, à la lumière de modèles observés dans d'autres pays, des pistes de solutions envisageables en Suisse dans le cadre légal actuel pour impliquer davantage la société civile et les villes dans l'accueil de personnes en exil.

Notre démarche a notamment consisté à examiner, à partir de l'étude TC, les différentes catégories de voies d'admission complémentaires que sont le visa humanitaire, le regroupement familial, le visa pour études ou formation, le visa de travail ainsi que les programmes de parrainage communautaire. Pour chacune de ces catégories, le cadre légal applicable en Suisse est exposé, ainsi que les critères et les coûts de mise en œuvre et enfin le contexte européen.

S'agissant du cercle des bénéficiaires, une distinction s'impose entre les programmes de réinstallation, qui sont réservés aux réfugiés reconnus par le HCR, et les voies d'admission complémentaires, qui sont ouvertes à un champ plus large de bénéficiaires - les voies complémentaires tels que le visa pour études ou formation étant en principe accessible sans distinction aux ressortissants d'États tiers, y compris aux réfugiés reconnus ou non.

## 1.3 Acteurs impliqués

Divers acteurs internes ou externes à l'administration fédérale ont été associés à ce projet d'étude. Le groupe d'accompagnement Réinstallation a notamment été informé en continu de l'avancement du projet ; il a aussi été invité à se déterminer par écrit (cf. annexe I). Sont représentés dans le groupe d'accompagnement : l'Association des services cantonaux de migration (ASM), la Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), l'Union des villes suisses (UVS), l'Association des communes suisses (ACS), l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), la Commission fédérale des migrations (CFM), le HCR, le Département fédéral des affaires étrangères (DFEA) et le SEM. La CCDJP a renoncé à s'engager activement dans l'étude, rappelant que les cantons y étaient déjà représentés par la CDAS. Tous les acteurs susmentionnés avaient déjà participé à la conception de la stratégie de mise en œuvre du programme de réinstallation, approuvée par le Conseil fédéral en 2019 (Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus).

# 2. Le domaine de l'asile en Suisse



## 2. Le domaine de l'asile en Suisse

### 2.1 Répartition des compétences dans le domaine de l'asile et des étrangers

S'agissant de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, les art. 3 et 42, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) formulent une réserve constitutionnelle de compétence à l'égard de la Confédération. La Confédération ne peut ainsi assumer que les tâches qui lui sont expressément déléguées par la Constitution, celles en particulier qui nécessitent une réglementation uniforme à l'échelle fédérale (art. 43a, al. 1). Tel est le cas du droit en matière d'asile et des étrangers. L'art. 121 Cst. donne ainsi compétence à la Confédération pour légiférer sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile. Elle peut aussi légiférer sur l'intégration des étrangers (art. 121, al. 1, Cst.). L'art. 121a, al. 3, Cst., dispose que les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative sont fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale. Enfin, la Confédération doit tenir compte, en légiférant, des compétences cantonales, notamment en matière d'instruction publique ou d'aide sociale.

Dans le domaine des étrangers, la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) règle en particulier les conditions d'admission, d'entrée, de départ, de séjour et de regroupement familial, l'intégration et la fin du séjour (hormis les droits fondés sur l'ALCP et la convention AELE, RS 0.142.112.681 et RS 0.632.31). Les dispositions de la LEI sont précisées notamment par l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et par l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205). Dans le domaine de l'asile, la LAsi règle, entre autres, la procédure d'asile et le statut des requérants d'asile et des réfugiés reconnus. Ces dispositions sont, à leur tour, précisées par l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.311) et l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (OA 2 ; RS 142.312). La Suisse est aussi partiellement liée à l'espace européen en matière d'asile par l'accord d'association à Dublin.

La Confédération a ensuite compétence pour surveiller l'exécution de la loi sur les étrangers et l'intégration, tandis que les cantons en édictent les dispositions d'exécution (art. 124, al. 1 et 2, LEI) et en détiennent donc les compétences d'exécution (fédéralisme d'exécution au sens des art. 44 et 46 Cst.), par exemple en matière d'octroi et de révocation d'autorisations de séjour de droit des étrangers. Ils veillent aussi à l'exécution des décisions de renvoi et d'expulsion. S'agissant du statut des villes et des communes, cette question relève de l'autonomie d'organisation des cantons (art. 47, al. 2, Cst.), qui décident des tâches qu'ils souhaitent leur déléguer. La constitution reconnaît néanmoins, dans son art. 50, le rôle qui revient aux communes dans l'accomplissement des tâches étatiques.

L'asile est un domaine relevant de la responsabilité conjointe de la Confédération, des cantons et des villes et communes. La répartition concrète des tâches entre la Confédération et les cantons ressort plus particulièrement de la LAsi, qui attribue au SEM la compétence en matière de procédure d'asile et d'octroi de l'asile (art. 6a, al. 1, LAsi). La législation suisse sur l'asile définit les critères d'éligibilité à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Elle s'aligne, sur ce point, sur la convention de Genève relative au statut de réfugié, laquelle reconnaît cette qualité aux personnes qui sont exposées à de sérieux préjudices ou qui craignent de

l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

Depuis la refonte du domaine de l'asile, le 1er mars 2019, les requérants sont hébergés dans un centre de la Confédération pendant la durée de la procédure d'asile (art. 24 LAsi). Il n'y a attribution à un canton (cf. art. 27 LAsi et 21 OA 1) - selon une clé de répartition déterminée - que dans des circonstances particulières (p. ex. nécessité d'investigations complémentaires en procédure étendue, dépassement de la durée maximum de séjour dans un centre de la Confédération (soit 140 jours), hausse rapide et significative du nombre de demandes ; cf. art. 24, al. 3, let. c, al. 4 et 6). Le canton ou (selon la répartition des tâches prévue au niveau du canton) la ville ou la commune garantit un hébergement et un encadrement approprié des requérants (cf. art. 24d LAsi). Le canton veille en outre à l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, ainsi qu'à l'exécution du renvoi des requérants déboutés qui leur sont attribués. Le processus d'attribution des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés est régi par le droit cantonal ou par une convention passée entre le canton et la ville ou la commune<sup>21</sup>.

## 2.2 Financement du domaine de l'asile

Le financement du domaine de l'asile relève en principe de la compétence de la Confédération<sup>22</sup>, du moins pour une certaine durée (cf. chap. 2.4.4). Si l'aide sociale et l'aide d'urgence aux personnes du domaine de l'asile sont versées par le canton, qui veille aussi à leur hébergement, les cantons perçoivent néanmoins des subventions fédérales à ce titre (forfaits globaux et forfaits d'aide d'urgence). Ces forfaits sont destinés à couvrir les dépenses d'aide sociale et d'urgence, ainsi qu'une partie des dépenses d'encadrement. La Confédération verse aussi un forfait global pour les personnes sous admission provisoire et les réfugiés reconnus, ceci pour une durée de sept, respectivement cinq ans. Les cantons peuvent en outre toucher d'autres forfaits, notamment les cantons qui abritent un centre de la Confédération, pour le surcroît de frais de sécurité encourus (art. 91, al. 2ter, LAsi).

Les cantons touchent enfin un forfait d'intégration unique de 18 000 francs par personne pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus qui leur sont attribués (voir ci-après, le ch. 3).

## 2.3 Programmes d'intégration et Agenda Intégration Suisse

L'intégration des réfugiés, des personnes admises à titre provisoire et des étrangers (indépendamment de leur statut) est une mission conjointe de la Confédération, des cantons et des villes et communes (cf. art. 53 ss LEI)<sup>23</sup>. Les mesures d'intégration se déploient dans le cadre de programmes d'intégration cantonaux (PIC ; art. 58 LEI et 14 OIE), ainsi que dans l'Agenda Intégration Suisse. L'engagement d'acteurs civils est déjà une réalité dans ce domaine.

21 Voir sur ce point, Union des villes suisses, [Nouvelles procédures d'asile et Agenda Intégration – Fiche d'information pour les villes et les communes](#)

22 Voir p. ex. [Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, 12 avril 2013](#), p. 53

23 Cf. op. cit., p. 56

Les PIC s'appuient sur des objectifs stratégiques conjointement définis par la Confédération et les cantons et qui sont passés en revue au minimum tous les quatre ans. Les mesures d'encouragement de l'intégration s'adressent à l'ensemble des étrangers dont le séjour en Suisse est susceptible de se pérenniser, la Confédération et les cantons pouvant définir des points forts et de axes d'intervention prioritaires pour certains groupes cibles<sup>24</sup>.

L'Agenda Intégration Suisse mis en œuvre dans le cadre des PIC doit soutenir les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire dans leur intégration par un suivi personnalisé, à l'aide de mesures de soutien linguistique, de primo-information, d'encouragement précoce, de protection contre la discrimination, de formation, d'insertion professionnelle et d'intégration sociale. Ce suivi peut s'étendre jusqu'à sept ans.

Les cantons prévoient en parallèle des mesures spéciales pour les étrangers qui présentent des besoins particuliers d'intégration (art. 55a LE).

Le principe du cofinancement par les cantons des mesures déployées dans le domaine des étrangers ressort d'un document-cadre<sup>25</sup> adopté par la Confédération et les cantons en 2017 : chaque canton (villes et communes comprises) investit en faveur de l'encouragement spécifique de l'intégration un montant au moins équivalent à celui des contributions qui lui sont allouées par la Confédération. Il en va autrement du domaine de l'asile et des réfugiés, pour lequel la Confédération verse aux cantons un forfait unique d'intégration (par personne) pour les réfugiés et les personnes à protéger qui sont titulaires d'une autorisation de séjour, ainsi que les personnes admises à titre provisoire (cf. art. 58, al. 2, LEI).

Des contributions fédérales sont par ailleurs versées aux cantons au titre de l'encouragement spécifique de l'intégration, parallèlement à la réalisation de programmes et de projets de portée nationale. L'effort d'intégration se déploie dans les structures ordinaires des cantons (p. ex. instruction publique, formation professionnelle, marché du travail) en partenariat avec les villes et communes, lesquelles disposent de savoir-faire en matière d'intégration sociale de réfugiés<sup>26</sup>. Les villes contribuent à l'intégration des étrangers, qu'ils aient fui leur pays ou non ; pour ce faire, elles ont recours tant à leurs structures ordinaires qu'à d'autres offres spécifiques qu'elles financent en grande partie elles-mêmes.

## 2.4 Réinstallation

### 2.4.1 Définition

La réinstallation consiste à transférer des réfugiés reconnus et sélectionnés par le HCR d'un pays de premier asile vers un pays tiers qui s'est engagé à reconnaître leur statut de réfugié et à leur accorder un droit de séjour permanent.

24 Voir le Document-cadre du 25 janvier 2017 sur les PIC - 2018–2021 publié par la Confédération et les cantons, téléchargeable sous :

25 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf> (état au 14.10.2021)

26 [Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus – Réinstallation\) – Concept de mise en œuvre du 29 mai 2019, p. 10](#)

Le Conseil fédéral a pris divers arrêtés par le passé pour accorder une protection à des réfugiés particulièrement vulnérables exilés dans un pays de premier asile<sup>27</sup>.

#### 2.4.2 Base légale

L'accueil de réfugiés dans le cadre de programmes de réinstallation trouve sa base légale dans l'art. 56 LAsi, lequel dispose, dans son premier alinéa, que « L'asile est octroyé à des groupes importants de réfugiés par décision du Conseil fédéral, la décision étant prise par le DFJP lorsqu'il s'agit de petits groupes ». Selon la pratique courante, la notion de « petits groupes » s'entend de groupes de moins de cent personnes<sup>28</sup>. Au-delà, la décision appartient au Conseil fédéral, après consultation des cantons et d'autres cercles intéressés.

Après avoir donné lieu à un arrêté fédéral ad hoc pendant plusieurs années, le programme de réinstallation de la Suisse a été pérennisé fin 2018<sup>29</sup>. Le concept adopté par la Confédération, les cantons, les villes et communes et d'autres organisations intéressées pour la planification et le pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus (Réinstallation), fixe un ordre de grandeur de 1500 à 2000 réfugiés que le Conseil fédéral s'engage à accueillir tous les deux ans. Ce cycle de deux ans permet aux cantons et aux villes et communes de mieux planifier l'hébergement et l'encadrement à plus long terme

#### 2.4.3 Critères et procédure

Le contingent d'admission est fixé par décision du Conseil fédéral compte tenu des capacités d'hébergement des cantons, du nombre courant de demandes d'asile et des ressources en personnel disponibles. Le Conseil fédéral peut aussi définir des priorités géographiques. La décision est prise après consultation du groupe d'accompagnement Réinstallation, lequel comprend des représentants des cantons, des villes et d'associations de communes notamment. Les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales sont informées en amont de tout nouveau programme de réinstallation prévu par le Conseil fédéral. La réinstallation consiste à recueillir des réfugiés reconnus par le HCR, qui présentent une forte vulnérabilité à laquelle ne peut répondre le pays de premier asile. Sont particulièrement vulnérables au sens du HCR, les survivants d'actes de violence et de torture, les personnes nécessitant une prise en charge médicale spécifique, ainsi que les femmes et enfants en danger, parmi d'autres. Pour être admis au programme, les candidats doivent enfin être prêts à s'intégrer en Suisse. La conformité aux critères est vérifiée au cas par cas, tout comme l'absence de motifs d'exclusion.

Les candidats sélectionnés assistent à une séance d'information de trois jours avant leur départ<sup>30</sup>, l'entrée en Suisse étant organisée en parallèle.

Le statut de réfugié est reconnu à l'arrivée au centre de la Confédération, sur la base de l'art. 56 LAsi : les bénéficiaires ne sont donc pas soumis à une procédure d'asile à proprement parler<sup>31</sup>. La répartition des effectifs est démographiquement proportionnelle à la population des cantons (art. 21 OA 1) ; elle est opérée annuellement, selon la clé de répartition définie à l'annexe 3 de l'OA 1 en tant que contingent séparé.

27 [Programmes de réinstallation - à partir de 2013 \(admin.ch\)](#)

28 FF 1996, II 1 ss, p. 74

29 [Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus – Réinstallation\) – Concept de mise en œuvre du 29 mai 2019](#)

30 Des mesures d'information sont en outre déployées sur place. Les personnes réinstallées assistent notamment à une séance d'information de trois jours en amont de leur départ. Y sont abordés le quotidien en Suisse, les possibilités qui s'offrent à eux à leur arrivée, mais aussi leurs obligations et les attentes de la Suisse à leur égard en termes d'intégration, ainsi que des questions interculturelles, de normes et de valeurs sociales. Les processus d'accueil et d'intégration leur sont également exposés.

31 Ceci à l'inverse des titulaires d'un visa humanitaire (cf. art. 5, al. 3, LEI, en relation avec l'art. 4, al. 2 OEV), lesquels sont soumis à une procédure d'asile ordinaire à leur arrivée en Suisse. Sont aussi exclues de la participation au programme de réinstallation les personnes qui entrent en Suisse à la faveur d'un programme de relocalisation de l'UE (reprise de requérants d'asile qui séjournent déjà dans un pays membre de l'UE (à ce jour l'Italie et la Grèce) ; celles-ci se voient remettre un laissez-passer en vue de l'ouverture d'une procédure d'asile ordinaire en Suisse.



Ceci permet de procéder à la répartition avant même l'arrivée des réfugiés en Suisse, de sorte que les cantons sont informés suffisamment à l'avance par le SEM du nombre de réfugiés réinstallés à accueillir et de leurs besoins particuliers (notamment médicaux), mais aussi de leurs aptitudes (p. ex. niveau de formation, profession exercée, connaissances linguistiques). Ils seront ainsi mieux à même de planifier l'arrivée des réfugiés réinstallés (hébergement, scolarisation des enfants en âge de l'être, prise en charge médicale, etc.) et de les préparer à leur future vie. Leur première intégration en Suisse s'en trouvera facilitée.

#### 2.4.4 Coûts

L'art. 88, al. 3bis, LAsi, en relation avec l'art. 24a OA 2, prévoit le versement aux cantons de subventions fédérales sous forme de forfaits globaux pour l'aide sociale consentie aux réfugiés réinstallés. Ces forfaits sont versés aux cantons pendant sept ans à compter l'entrée en Suisse, indépendamment de l'exercice d'une activité lucrative ou d'une autre source d'indépendance financière, telle que le bénéfice de prestations d'aide sociale.

La Convention relative au statut des réfugiés pose le principe de l'égalité de traitement entre réfugiés et résidents nationaux en matière d'assistance (art. 23 et 24 de la Convention relative au statut des réfugiés). La législation fédérale précise qu'il sera tenu compte de la situation particulière des réfugiés et des personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour, leur intégration professionnelle et sociale étant notamment facilitée (art. 82, al. 5, LAsi).

En chiffres, l'admission en Suisse de 1600 personnes, soit le contingent que le Conseil fédéral s'est engagé à accueillir dans le cadre du programme de réinstallation 2022/23, s'élève à quelque 233,1 millions de francs. Ce montant comprend les forfaits globaux (18 000 francs par an et par personne pour une durée de sept ans), les forfaits d'intégration (forfait unique de 18 000 francs par personne), la séance d'information précédant le départ (700 francs par personne, versé une seule fois) et les frais d'entrée sur le territoire (montant unique de 1000 francs par personne). Les frais sont ventilés par année et par effectif pour le programme 2022-23 dans le tableau ci-après.

Programme de réinstallation 2022-23 : frais estimés pour l'admission d'un contingent de 1600 personnes<sup>32</sup> :

Année	effectif	Frais d'entrée en millions de CHF	Forfaits globaux en millions de CHF	Forfaits d'intégration en millions de CHF	Séance d'information précédant le départ en millions de CHF	Total en millions de CHF
2022	800	0,8	7,2	14,4	0,56	23,0
2023	800	0,8	21,6	14,4	0,56	37,4
2024			28,8			28,8
2025			28,8			28,8
2026			28,8			28,8
2027			28,8			28,8
2028			28,8			28,8
2029			21,6			21,6
2030			7,2			7,2
Coût total estimé du programme de réadmission 2022/23, pour un contingent de 1600 personnes admises						233,1

<sup>32</sup> Ces chiffres sont une estimation des dépenses de la Confédération. D'autres dépenses peuvent s'y additionner aux niveaux des cantons ou des villes et communes, notamment au-delà des sept ans de subventionnement fédéral.

## 2.4.5 Analyse du contexte international et perspective suisse

Dans le contexte européen, la réinstallation s'entend de l'accueil de réfugiés se trouvant en exil dans un pays extra-européen et ayant besoin d'une protection internationale – à ne pas confondre avec la relocalisation de demandeurs d'asile dans l'espace Schengen.

Pour 2022, l'Union européenne s'est donné un objectif de 30 000 places d'accueil en réinstallation. La Suisse, qui propose 800 places par an, se situe dans la moyenne européenne. Si les réinstallés obtiennent un statut de réfugié à part entière dans la majorité des pays d'accueil (y compris en Suisse), dans d'autres, ils ne reçoivent qu'une protection humanitaire temporaire. En Allemagne, par exemple, ils obtiennent d'abord une autorisation de séjour de durée limitée et ce n'est qu'après trois ans qu'ils peuvent demander, sous certaines conditions (p. ex. niveau d'allemand, garantie des moyens de subsistance), une autorisation d'établissement (séjour permanent).

À l'échelle internationale, 29 pays ont pris part au programme de réinstallation du HCR en 2019 (cf. chiffres du HCR). En 2020, les chiffres de réinstallation ont atteint un point bas, en raison de la pandémie du COVID-19, qui a posé de sérieux défis opérationnels, mais aussi frappé de plein fouet l'économie de divers pays, lesquels ont abaissé leurs contingents d'admission. En 2021, le HCR dénombrait 23 pays (cf. tableau ci-après) dotés d'un programme de réinstallation.

Classement en chiffres absolus	Pays	Effectif total des réfugiés réinstallés depuis 2016	Classement par rapport à la densité démographique	Pays	Effectif des réfugiés réinstallés pour 100 000 habitants
1	États-Unis	198 906	1	Canada	387
2	Canada	144 644	2	Norvège	270
3	Australie	60 520	3	Australie	239
4	Royaume-Uni	24 786	4	Suède	222
5	Suède	22 243	5	Islande	83
6	France	17 104	6	Finlande	82
7	Allemagne	16 975	7	Nouvelle-Zélande	77
8	Norvège	14 569	8	États-Unis	60
9	Pays-Bas	6684	9	Suisse	53
10	Nouvelle-Zélande	3697	10	Irlande	41
11	Finlande	4516	11	Pays-Bas	39
12	Suisse	4553	12	Royaume-Uni	37
13	Espagne	3616	13	France	26
14	Italie	2737	14	Belgique	23
15	Belgique	2638	15	Allemagne	20
16	Irlande	2002	16	Portugal	10
17	Portugal	1066	17	Espagne	8
18	Autriche	581	18	Autriche	7
19	Danemark	344	19	Danemark	6
20	Islande	280	20	Italie	5
21	Roumanie	233	21	Lituanie	4
22	Corée du Sud	150	22	Roumanie	1
23	Lituanie	117	23	Corée du Sud	0,3

\*Source : HCR

\*\*Source données démographiques : projections de population mondiale 2019, Nations Unies

## 2.5. Protection provisoire de groupes de personnes

La Suisse peut accorder une protection provisoire à un groupe de personnes défini, pour lequel les motifs d'asile ne font pas l'objet d'un examen individuel. La loi sur l'asile distingue sur ce point 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). La protection est alors accordée sur la base de l'appartenance à un groupe défini en fonction de critères fixés par le Conseil fédéral (art. 66 ss LAsi). La décision du Conseil fédéral est prise après concertation des représentants des cantons, d'œuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, ainsi que du HCR. Lorsque les personnes à protéger se trouvent encore à l'étranger, le SEM définit plus précisément le groupe de personnes à protéger et décide lui-même qui peut bénéficier de la protection provisoire en Suisse (leur nombre n'est pas plafonné par le Conseil fédéral). Ce faisant, il tient compte du principe d'unité de la famille.

Cet instrument permet de désengorger le système de l'asile lors d'afflux importants, l'appartenance au groupe étant constatée par procédure simplifiée. Ce n'est qu'à la levée de la protection provisoire, le cas échéant, que les motifs d'asile et l'existence d'un obstacle à l'exécution du renvoi sont examinés individuellement. Ce mécanisme ne se déclenche que sur décision de principe du Conseil fédéral, laquelle précisera comment se définit le groupe éligible, ainsi que le point de départ de la protection accordée.

L'instrument de la protection provisoire a vu le jour dans le contexte des conflits en ex-Yougoslavie, lorsque la Suisse avait été confrontée à un afflux important de personnes à protéger. Il est consacré par la loi sur l'asile depuis sa refonte en 1998. Le statut S a été activé pour la première fois en 2022 dans le cadre du conflit en Ukraine (cf. décision du Conseil fédéral du 11 mars 2022).

Le statut S ne peut toutefois pas être qualifié de voie d'admission complémentaire par rapport à la réinstallation, en ce sens qu'il a été conçu pour se substituer à la procédure d'asile ordinaire. À l'inverse, la forte participation de la population civile à l'accueil des réfugiés ukrainiens pourrait, à la rigueur, s'y rattacher conceptuellement. Toutefois, faute de données empiriques sur les répercussions organisationnelles, juridiques et financières à long terme du recours à cet instrument, il a été renoncé à examiner cette question plus avant dans ce cadre.

# 3. Voies d'admission complémentaires en Suisse



## 3. Voies d'admission complémentaires en Suisse

Outre la réinstallation, la législation suisse connaît déjà d'autres voies d'admission sûres pour faire entrer en Suisse des personnes qui ont besoin de protection, notamment le visa, humanitaire, le regroupement familial, le visa pour études ou formation et le visa de travail. Cette analyse fait le point sur les bases légales et les critères applicables, ainsi que sur les coûts de déploiement des voies d'admission complémentaires qui existent en Suisse. Les mêmes aspects sont ensuite analysés pour les programmes de parrainage communautaire (programmes permettant l'admission directe de personnes à protéger). Le SEM évalue enfin dans quelle mesure les modèles étudiés dans d'autres pays peuvent être appliqués en Suisse.

Il sied de rappeler ici qu'indépendamment des motifs d'admission et des modalités de réglementation du séjour (même provisoire), une demande d'asile peut toujours être déposée en Suisse, laquelle peut déboucher sur un séjour permanent en Suisse en cas d'issue favorable.

### 3.1. Visa humanitaire

#### 3.1.1 Définition

En vertu de l'art. 4, al. 2, OEV, un visa d'entrée en Suisse peut être accordé en vue d'un long séjour si des motifs humanitaires le justifient. Tel sera par exemple le cas lorsque l'étranger est menacé directement, sérieusement et concrètement dans sa vie ou son intégrité corporelle dans son pays de provenance. Un visa humanitaire national pourra ainsi être délivré si les circonstances personnelles du requérant permettent de présumer qu'il serait exposé, dans son pays d'origine ou de provenance, à une situation de détresse particulière qui nécessite une intervention étatique. Tel pourra par exemple être le cas en situation de conflit armé ou lorsqu'une personne est exposée à titre individuel à un danger grave et imminent. Si le demandeur se trouve déjà dans un pays tiers ou qu'il s'est rendu volontairement dans son pays d'origine ou de provenance après avoir séjourné dans un pays tiers où il peut retourner, on présume qu'il n'y a pas (ou plus) danger. L'examen de la demande de visa prendra en compte l'imminence du danger, la situation personnelle du demandeur et la situation qui règne dans le pays d'origine ou de provenance. L'existence d'un lien avec la Suisse n'est en principe pas déterminante pour la délivrance du visa. Plus le danger est concret, grave et imminent, moins le rapport à la Suisse sera important dans l'appréciation globale de la demande. D'autres critères pourront également entrer en ligne de compte, tels que les perspectives d'intégration du demandeur ou l'impossibilité de trouver protection dans un autre pays. À noter qu'une fois entré en Suisse, le titulaire est libre de déposer une demande d'asile ; cela étant, la délivrance d'un visa humanitaire n'ouvre pas nécessairement droit à l'asile.

#### 3.1.2 Base légale

Après la suppression, du fait de la modification urgente de la LAsi (RO 2012 5359), de la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger (ambassade), le visa humanitaire a gagné en importance. Dans son message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral, soucieux de préserver la tradition humanitaire de la Suisse, souligne qu'une personne dont on présume qu'elle est exposée à une menace imminente et risque d'être directement et sérieusement mise en danger continuera de trouver protection en Suisse, renvoyant expressément à la possibilité de demander un visa « pour raisons humanitaires » (cf. FF 2010 4455). L'octroi d'un visa humanitaire

devait être soumis à des conditions plus strictes que celles faites aux demandes d'asile déposées à l'étranger (cf. FF loc. cit., 4468, 4490 et 4520). La dernière fois que le Conseil fédéral s'est exprimé sur le dépôt des demandes d'asile dans les ambassades remonte à la session de printemps, lorsqu'il a examiné la motion 21.3282 (Permettre à nouveau de déposer des demandes d'asile auprès des ambassades).<sup>33</sup>

<b>Demandes d'asile déposées à l'étranger (dans les ambassades) 1.1.2002 – 31.12.2012</b>	
<b>déposées</b>	<b>accordées</b>
42 134	2833

Nombre total de visas humanitaires délivrés/refusés entre le 1.1.2016 et le 31.12.2021<sup>34</sup>

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>1.1.-14.9.2018</b>	<b>15.9.-31.12.2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Visas délivrés</b>	228	141	181	41	172	66	94
<b>Visas refusés</b>	–	–	–	304	1521	928	1476
<b>Total des demandes</b>	–	–	–	<b>345</b>	<b>1693</b>	<b>994</b>	<b>1570</b>

Les conditions d'entrée en Suisse par visa humanitaire s'alignaient à l'origine sur le code communautaire des visas (Schengen). Dans une affaire visant la Belgique, la Cour européenne des droits de l'homme a néanmoins jugé, dans son arrêt du 7 mars 2017, que la délivrance (à titre individuel) d'un visa humanitaire ne saurait s'appuyer sur le droit de Schengen et, partant, sur le code communautaire des visas. La législation suisse (LEI et ordonnances pertinentes) a été adaptée en conséquence, de sorte que le visa humanitaire est désormais délivré sur la base du droit national (visa D). Cet arrêt n'a toutefois pas entraîné de changement de pratique sur le fond.

### 3.1.3 Critères et procédure

Si l'on se réfère à l'ordonnance pertinente (art. 23, al. 3, OEV), la présence physique du demandeur à la représentation suisse à l'étranger est obligatoire, ceci notamment pour la saisie des données biométriques et l'établissement de l'identité du demandeur.

À noter que, pour éviter les déplacements inutiles, les demandeurs ont la possibilité de faire évaluer à titre préliminaire les chances de succès d'une demande de visa humanitaire (avant donc de déposer une demande formelle). L'évaluation préliminaire se fait sur demande écrite auprès d'une représentation suisse ou du SEM. Les chances d'aboutir de la demande sont pré-évaluées sur la base des documents remis. Jusqu'à récemment, cet examen était souvent requis par la Croix-Rouge Suisse (la CRS ne s'occupe plus des visas humanitaires depuis la fin 2021). Les expériences faites montrent l'utilité d'une telle démarche, même si l'appréciation n'est pas définitive et qu'elle ne saurait se substituer à une demande de visa formelle. Une

<sup>33</sup> [21.3282 | Permettre à nouveau de déposer des demandes d'asile auprès des ambassades | Bulletin officiel | Le Parlement suisse](#)

<sup>34</sup> Les visas humanitaires ne font l'objet de statistiques que depuis 2016. Depuis le 15 septembre 2018 et l'introduction de la possibilité de délivrer des visas humanitaires conformément à l'art. 4, al. 2, OEV, ceux-ci sont émis en tant que visas nationaux de catégorie D. Depuis lors, les demandes de visa rejetées peuvent également être examinées. Entre le 15 septembre 2018 et la fin de l'année 2021, 373 visas humanitaires ont été délivrés et 4229 refusés.

réponse négative n'interdit du reste pas le dépôt d'une demande formelle et, le cas échéant, une décision de rejet sera susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral. Ces éléments de fait et de droit sont expressément communiqués aux intéressés.

#### 3.1.4 Coûts

Le visa humanitaire permet à son titulaire d'entrer en Suisse. Une fois en Suisse, l'intéressé a la possibilité de demander l'asile.

La Confédération assume en principe la pleine responsabilité financière du domaine de l'asile<sup>35</sup>. Des subventions fédérales sont versées aux cantons au titre des frais d'hébergement et d'encadrement (forfaits globaux et forfaits d'aide d'urgence).

#### 3.1.5 Analyse du contexte international et perspective suisse

Si le code communautaire des visas permet aux États membres de l'UE de délivrer des visas pour motifs humanitaires, rien ne les oblige à établir ce type de visas dans leurs représentations à l'étranger. L'UE ne connaît pas de cadre juridique spécifique pour les visas humanitaires et ne dispose dès lors pas de canaux officiels permettant aux personnes en quête de protection d'accéder à l'espace européen moyennant un visa humanitaire<sup>36</sup>.

L'étude comparée montre que, dans les pays examinés, l'accès par les couloirs humanitaires (qui constituent une voie complémentaire d'admission) est réglementé sur la base de l'art. 25 du code communautaire des visas<sup>37</sup>. Il n'a pas été identifié de procédure formalisée assortie de critères clairs comme celle que connaît la Suisse.

L'étude comparée (voir le chap. 5.2. Programmes humanitaires) montre que des visas humanitaires ont été accordés dans le cadre des couloirs humanitaires mis en place par la Belgique, la France et l'Italie : en Belgique, la création d'un couloir humanitaire par le gouvernement et une communauté religieuse a permis, en 2017, d'accueillir 150 réfugiés syriens à partir de camps installés au Liban et en Turquie sur la base de visas émis par le gouvernement. Les bénéficiaires ont ensuite été accueillis par des collectifs bénévoles. En France, un couloir humanitaire (programme coordonné, là encore par une communauté religieuse) a permis à 5014 ressortissants syriens et irakiens d'entrer en France entre 2017 et 2018. En 2021, un nouveau contingent de 300 personnes à protéger a été admis dans ce cadre. Enfin, l'Italie a mis en place en 2015 un couloir humanitaire qui est toujours opérationnel, et qui permet en particulier à des ressortissants syriens d'entrer en Italie avec la possibilité de demander l'asile une fois sur place.

En Suisse, l'art. 4, al. 2, OEV, fournit une base légale suffisante à l'entrée par visa humanitaire en vue d'un séjour long. La référence à l'art. 4 OEV implique un examen individuel des demandes. La procédure d'établissement du visa humanitaire est donc une procédure individuelle, en principe réservée aux cas graves. Du fait des conditions posées à sa délivrance, soit l'existence d'une mise en danger concrète, grave et immédiate de la vie ou de l'intégrité corporelle, cet instrument couvre des situations d'urgence individuelle spécifiques. Dans le même temps, le visa humanitaire peut être sollicité auprès d'une représentation suisse partout dans le monde, ce qui permet de le caractériser comme un instrument complémentaire à la réinstallation.

35 Cf. p. ex. [Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : Rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, le 12 avril 2013](#), p. 53

36 Visas humanitaires (europa.eu)

37 Ceci n'est pas compatible avec la jurisprudence actuelle de la CJUE, qui veut que l'entrée sur le territoire en vue du dépôt d'une demande d'asile doit se fonder sur le droit national, respectivement un visa D long séjour. Le cadre légal de la Suisse a été adapté en conséquence.

Du fait de sa portée universelle, le visa humanitaire suisse n'est pas comparable à celui délivré par la Belgique, la France ou l'Italie dans le cadre des couloirs humanitaires. Ces programmes contingentés, qui portent sur une durée limitée, se rapprochent davantage du programme suisse de réinstallation – et là encore, partiellement : car si la mise en place de couloirs humanitaires est financée et organisée de bout en bout par des communautés religieuses et des acteurs de la société civile (de l'identification des bénéficiaires dans le pays de transit à leur intégration dans le pays d'accueil, en passant par la décision d'octroi de l'asile), le programme de réinstallation suisse est organisé et financé par des appareils étatiques. La participation financière d'autres acteurs, tels que les villes ou les communes, nécessiterait de créer en Suisse des bases légales ad hoc, comme exposé au chap. 3.5.6.

---

#### Cas de figure 1

#### La Syrie



En 2013-14, sur fond de conflit en Syrie, la Suisse avait décidé d'accueillir un contingent de ressortissants syriens dans le cadre d'un programme pilote de réinstallation. La délivrance de visas humanitaires avait alors été facilitée pour ces personnes (cf. art. 25 du code communautaire des visas), dans la mesure où elles avaient des proches en Suisse qui avaient un permis de résidence ou la nationalité suisse. La majorité d'entre elles ont été admises à titre provisoire en Suisse – le dépôt d'une demande d'asile leur restant ouvert.



## 3.2 Regroupement familial

### 3.2.1 Définition

Le regroupement familial permet à des nationaux ou à des ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation de séjour (C, B, L ou F) de faire venir, sous certaines conditions, les membres de leur famille proche en Suisse pour y vivre réunis. Il donne lieu à une procédure menée conjointement par les cantons, les représentations suisses à l'étranger et le SEM. Celle-ci s'adresse exclusivement à des ressortissants d'États tiers, puisque les citoyens de pays membres de l'UE/AELE bénéficient de l'ALCP. Le droit suisse connaît plusieurs formes de regroupement familial, les bases légales applicables étant fonction du statut juridique du proche résidant en Suisse.

### 3.2.2 Base légale

#### **Regroupement familial fondé sur l'art. 51 LAsi**

Les réfugiés reconnus qui ont obtenu l'asile en Suisse peuvent obtenir le regroupement familial de leur conjoint et de leurs enfants mineurs vivant à l'étranger sur la base de l'art. 51, al. 1 et 4, LAsi, sous réserve de certaines conditions.

#### **Regroupement familial fondé sur la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, 142.20)**

Le droit suisse prévoit différents cas de figure selon le statut juridique du parent établi en Suisse (auteur de la demande de regroupement familial) et le lien familial qui les unit<sup>38</sup>.

La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) subordonne le regroupement familial aux conditions suivantes :

- a. la communauté de ménage avec le bénéficiaire,
- b. la disponibilité d'un logement approprié,
- c. l'absence de dépendance à l'aide sociale,
- d. un certain niveau de maîtrise de la langue (critère d'intégration),
- e. la non-perception de prestations complémentaires annuelles.

Les personnes éligibles au regroupement familial sont définies par la loi (conjoint et enfants mineurs, descendants célibataires). Les délais dans lesquels le regroupement familial doit être demandé sont également fixés par la loi (art. 47 LEI, respectivement art. 85, al. 7, LEI, en relation avec l'art. 74, al. 3, OASA). Le délai imparti pour demander le regroupement familial doit garantir que le regroupement, notamment de mineurs, intervienne rapidement – l'intégration s'en trouvant sensiblement facilitée.

Les principaux motifs de refus du regroupement familial sont l'inadéquation du logement et la dépendance à l'aide sociale. Il est possible de déroger à l'obligation de la communauté de ménage et aux exigences de niveau linguistique pour des raisons majeures (art. 49, 49a et 50 LEI, respectivement art. 85, al. 7ter, LEI). Il en va de même en cas de dépassement du délai fixé pour demander le regroupement familial (art. 47, al. 4, LEI, respectivement art. 85, al. 7, LEI, en relation avec l'art. 74, al. 4, OASA).

<sup>38</sup> L'art. 42 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) énonce les conditions posées au regroupement familial des membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse; l'art. 43 LEI celles du conjoint et des enfants étrangers du titulaire d'une autorisation d'établissement en Suisse (permis C); l'art. 44 LEI celles du conjoint et des enfants étrangers du titulaire d'une autorisation de séjour en Suisse (permis B); l'art. 45 LEI celles du conjoint et des enfants étrangers mineurs titulaires d'une autorisation de courte durée (permis L); l'art. 85, al. 7, 7bis et 7ter, LEI porte sur le regroupement familial du conjoint et des enfants mineurs (moins de 18 ans) d'un étranger ou d'un réfugié admis à titre provisoire (permis F).

En cas de mariage contracté par un réfugié reconnu après obtention de l'asile en Suisse, le regroupement familial peut être demandé sur la base de la LEI (art. 43 ss LEI).

### 3.2.3 Critères et procédure

#### **Regroupement familial fondé sur la loi sur l'asile**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile, en 2014, le regroupement familial sur la base de la loi sur l'asile est réservé à la famille nucléaire (c'est-à-dire au conjoint et à leurs enfants mineurs), les couples vivant en concubinage ou en partenariat enregistré étant assimilés à des conjoints.

Le regroupement familial fondé sur la LAsi est subordonné à la condition que la famille a été séparée par la fuite et à l'absence de « circonstances particulières ».

L'art. 51, al. 4, LAsi, vise à permettre la réunification d'une cellule familiale préexistante qui n'a été séparée que par la fuite et ce de façon involontaire. Il faut donc, pour l'invoquer, qu'il y ait eu cellule familiale antérieurement à la fuite.

La notion abstraite de « circonstances particulières », dont le contenu a été précisé par la pratique, a été inscrite dans cette disposition pour éviter les abus, mais aussi pour permettre aux autorités de ne pas accorder l'asile à des personnes qui n'ont objectivement pas besoin de la protection conférée par l'asile. Sont par exemple des circonstances particulières le fait de dissimuler son identité, l'absence de réelle relation ou une situation de polygamie.

Si les conditions d'un regroupement familial fondé sur le droit d'asile ne sont pas réunies, le regroupement pourra être demandé sur la base de la LEI.

#### **Regroupement familial fondé sur la LEI**

##### *a) Étrangers et réfugiés admis à titre provisoire (art. 85, al. 7 ss, LEI)*

En vertu de l'art. 85, al. 7, LEI, les étrangers et les réfugiés admis à titre provisoire peuvent obtenir sous certaines conditions le regroupement familial et l'inclusion de leur conjoint et de leurs enfants mineurs dans l'admission provisoire trois ans après le prononcé de cette admission. Le partenariat enregistré entre personnes du même sexe est assimilé au mariage (art. 88a LEI et 74, al. 6, OASA).

Les conditions posées sont l'intention de la famille de faire ménage commun, la disponibilité d'un logement approprié et la non-dépendance à l'aide sociale de la famille réunie en Suisse. À ces conditions s'ajoute celle de la non-perception par le demandeur ou la famille réunie de prestations complémentaires annuelles. Le bénéficiaire du regroupement doit en outre pouvoir s'exprimer par oral dans la langue nationale parlée au lieu de domicile (niveau A1 du cadre de référence européen) ou, pour le moins, s'être inscrit à une offre d'encouragement linguistique (art. 85, al. 7 et 7bis, LEI, en relation avec l'art. 74a ASA). Il peut être dérogé à la condition du niveau linguistique minimum pour les enfants de moins de 18 ans et en présence de raisons majeures visées à l'art. 49a, al. 2, LEI, notamment un handicap, une maladie ou une autre atteinte rendant difficile l'acquisition de la langue (art. 85, al. 7ter, LEI).

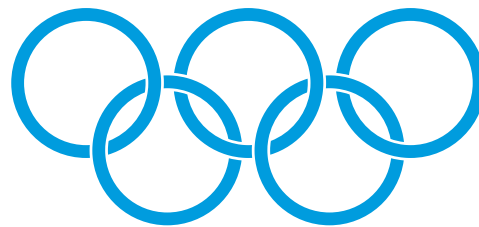
Après un délai d'attente de trois ans, le regroupement familial doit être demandé dans les cinq ans. La demande doit être déposée dans les douze mois si elle concerne des enfants de plus de douze ans (art. 74,

al. 3, OASA). Passé ce délai, le regroupement pourra être accordé à titre différé si des raisons familiales majeures le justifient (art. 74, al. 4, OASA). S'il vise des enfants, cette condition est réalisée lorsque le regroupement familial en Suisse est le seul moyen de garantir le bien-être de l'enfant (art. 75 OASA). Enfin, si le lien familial n'est établi qu'après l'expiration du délai légal de trois ans, les délais commencent à courir à compter de cette date.

---

Cas de figure 2

### **Coubertin meets Dunant: Refugee Programmes**



Le programme « Coubertin meets Dunant: Refugee Programmes », lancé en 2021 par l'école privée « Talent-Campus Bodensee » veut donner une perspective d'avenir à de jeunes réfugiés ou admis provisoires résidant en Suisse qui ont des affinités particulières avec le sport. Ce projet d'intégration propose à une sélection d'adolescents de suivre un cursus sanctionné par un titre national ou international ou une formation professionnelle sur le Talent-Campus Bodensee. À moyen ou à long terme, il est également prévu d'accueillir ponctuellement ou temporairement des réfugiés séjournant dans un autre pays. Ce projet s'aligne sur les objectifs d'« Olympic Refugee Foundation » (CIO/HCR) ; il est déployé avec l'appui de Swiss Olympic et le soutien financier de l'OFSP et du SEM, en partenariat avec le canton de Thurgovie et la ville de Kreuzlingen.

À la différence du regroupement familial fondé sur le droit d'asile, le regroupement ne suppose pas, lorsqu'il s'appuie sur l'art. 85, al. 7, LEI, la préexistence d'une communauté de ménage qui aurait été séparée par la fuite. Pour les personnes et les réfugiés admis à titre provisoire, il permet donc aussi de constituer une nouvelle cellule familiale.

---

Cas de figure 3  
**étudiants originaires du Myanmar**



Le cas d'étudiants originaires du Myanmar illustre bien les difficultés que pose l'exigence de la garantie de départ après une formation en Suisse. Diverses écoles privées proposent par exemple un cursus de gestion touristique et hôtelière à des étudiants recrutés au Myanmar. Or, comme pour d'autres nationalités, les demandes de visa provenant de ce pays sont soumises à l'approbation du SEM après examen par le canton. Le SEM soumet à son tour ces demandes au SRC pour avis, avant de se déterminer spécifiquement sur la question de la garantie du départ de Suisse à l'issue de la formation. Ceci en raison de l'instabilité qui règne au Myanmar, dont il résulte un risque migratoire important. L'an dernier, plusieurs ressortissants du Myanmar qui étaient entrés en Suisse afin d'y suivre une formation ont ensuite demandé l'asile. Le SEM s'est inquiété de constater que des visas d'entrée en Suisse délivrés à des fins de formation avaient pu être détournés pour demander l'asile.

### b) Réfugiés bénéficiaires de l'asile

Outre la LAsi, les réfugiés titulaires de l'asile peuvent aussi invoquer le droit des étrangers (art. 43 ss LEI) pour demander le regroupement familial. Les conditions posées sont pour l'essentiel identiques à celles posées aux admis provisoires et aux réfugiés admis à titre provisoire, hormis le délai légal d'attente de trois ans.

---

Depuis mars 2020, près de 700 personnes, dont une centaine de requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), sont entrés en Suisse par la voie du regroupement familial. S'ils s'appuient sur le règlement de Dublin III, ces transferts vont parfois au-delà des obligations de droit international prévues par ce règlement. Usant de la marge d'interprétation qu'autorisent les dispositions de Dublin, la Suisse s'est notamment montrée plus généreuse à l'égard des RMNA dans l'interprétation de la notion de famille et sur la question des délais de reprise et de réadmission. Compte tenu des défis que posaient les transferts en contexte de pandémie, des transferts collectifs ont aussi été opérés pour permettre aux bénéficiaires de gagner rapidement la Suisse.

---

#### 3.2.4 Coûts

La Confédération peut, sous certaines conditions, prendre à sa charge les frais d'entrée et de départ des réfugiés (art. 92, al. 1, LAsi, en relation avec l'art. 53, let. d, OA 2). Tel sera le cas si le regroupement familial est fondé sur la LAsi, ainsi que pour les réfugiés admis à titre provisoire (art. 85, al. 7, LEI).

Une fois les bénéficiaires en Suisse, les questions de financement sont du ressort de la Confédération si le regroupement est fondé sur la LAsi - puisque le financement du domaine de l'asile est de compétence fédérale<sup>39</sup>, tandis que l'hébergement et l'encadrement relèvent des cantons, lesquels touchent à ce titre des subventions fédérales (forfaits globaux et forfaits d'aide d'urgence).

S'agissant du regroupement familial de personnes relevant de la LAsi, les frais encourus sont à la charge du canton (ou de la commune) si le regroupement est fondé sur la LEI.

#### 3.2.5 Analyse du contexte international en matière d'asile et perspective suisse

Dans l'étude TC, le regroupement familial n'a pas été examiné en tant que voie complémentaire d'admission (à part entière). L'analyse du SEM montre néanmoins que les pratiques sont très semblables en Europe sur ce point. En Allemagne, par exemple (comme en Suisse du reste), les conditions posées au regroupement familial sont identiques pour toutes les personnes résidant légalement sur le territoire, ceci en ligne avec la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Les Pays-Bas s'en écartent légèrement, puisqu'ils connaissent une forme étendue de regroupement familial pour les personnes sous statut d'asile (réfugiés, bénéficiaires d'une protection subsidiaire). Celle-ci ne protège pas uniquement l'unité familiale nucléaire (conjoint et enfants mineurs), mais aussi les partenaires non matrimoniaux, les parents et/ou les enfants majeurs, dans la mesure où ils dépendent d'une personne bénéficiaire de l'asile.

<sup>39</sup> Voir p. ex. [Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : Rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, le 12 avril 2013](#), p. 53

Dans son arrêt de Grande Chambre du 9 juillet 2021 dans l'affaire M.A. c. Danemark (requête n°6697/18), la Cour européenne des droits de l'homme a précisé sa jurisprudence en matière de regroupement familial de personnes sous statut de protection subsidiaire. Cet arrêt pourrait aussi se répercuter sur la pratique suisse en matière de regroupement familial de personnes admises à titre provisoire, sur le point du délai d'attente de trois ans. L'arrêt précise par ailleurs les critères sur lesquels doit s'appuyer l'examen de proportionnalité visé à l'art. 8, ch. 2, CEDH dans une décision de regroupement familial. Ceux-ci servent aussi de référence au SEM dans l'examen de la condition de proportionnalité.

On peut retenir en substance que la notion de famille et le regroupement familial sont réglementés clairement en Suisse. Cette réglementation laisse néanmoins suffisamment de latitude (dans l'interprétation ou l'acceptation de la notion de famille) pour permettre à la Suisse de réagir avec souplesse à une situation d'urgence humanitaire, à travers cette voie complémentaire d'admission.

### 3.3 Visa pour études ou formation

#### 3.3.1 Définition

Selon la définition qu'en donne la LEI, le séjour aux fins de formation ou de formation continue constitue un séjour temporaire (art. 23, al. 3, OASA). Cette voie d'admission s'adresse en principe également aux réfugiés et à d'autres personnes à protéger.

#### 3.3.2 Base légale

La base légale de l'entrée et l'admission en Suisse d'étrangers à des fins de formation ou de formation continue figure à l'art. 27 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Cet article dispose qu'un étranger peut être admis en vue d'une formation ou d'une formation continue aux conditions suivantes : a. la direction de l'établissement confirme qu'il peut suivre la formation initiale ou continue envisagée, b. il dispose d'un logement approprié, c. il dispose des moyens financiers nécessaires et d. il a le niveau de formation et les qualifications personnelles requis pour suivre la formation initiale ou continue prévue.

#### 3.3.3 Critères et procédure

La demande doit être accompagnée des justificatifs suivants : un plan d'études personnel précisant le titre recherché (diplôme, maturité, bachelor, master, doctorat, etc.) ; la confirmation par la direction de l'établissement attestant que, selon son appréciation, le candidat possède un niveau d'études et des connaissances linguistiques suffisants pour suivre le cursus prévu.

L'intéressé doit ensuite attester l'existence de moyens financiers suffisants (art. 23, al. 1, OASA). Pour les mineurs, un encadrement adéquat en Suisse doit en outre être garanti.

Sachant que le séjour pour formation ou formation continue constitue un séjour temporaire, l'intéressé devra par ailleurs s'engager à quitter la Suisse une fois le but de son séjour réalisé, c'est-à-dire à l'issue de sa formation (art. 5, al. 2, LEI). La même condition vaut pour les étudiants qui comptent suivre un cursus dans une haute école universitaire ou spécialisée. Quoiqu'un délai de six mois leur est accordé à l'issue de leur cursus pour chercher un emploi en Suisse et qu'un accès facilité au marché du travail pourra leur être

accordé sous certaines conditions (cf. art. 21, al. 3, LEI), le séjour pour formation ou formation continue reste un séjour temporaire.

L'examen des qualifications personnelles visé à l'art. 23, al. 2, OASA, ne doit pas faire apparaître d'élément indiquant que la formation ou la formation continue a été invoquée uniquement pour éluder les prescriptions en matière d'admission au séjour de longue durée. L'examen tiendra notamment compte de la situation personnelle de l'intéressé (âge, situation familiale, niveau de scolarité préalable, contexte social), des séjours effectués ou des demandes d'autorisation de séjour déposées antérieurement et de la région de provenance (situation économique et politique du pays, situation du marché du travail national pour les jeunes diplômés). Les conditions seront plus strictes si le demandeur est issu d'une région dans laquelle l'exécution d'un renvoi sous contrainte est difficile ou impossible. Le retour volontaire du demandeur dans son pays d'origine ou dans son pays de dernière résidence à l'issue de la formation doit apparaître comme hautement probable à l'examen de sa situation personnelle comme de l'ensemble des circonstances.

L'exercice d'une activité accessoire est autorisé durant le séjour pour formation ou formation continue à condition que la formation reste le but premier du séjour en Suisse (art. 30, al. 1, let. g, LEI, en relation avec l'art. 38 OASA) et que l'activité exercée n'en retarde pas l'issue. L'exercice d'une activité accessoire pourra être autorisé au plus tôt six mois après le début de la formation et sa durée ne pourra pas excéder 15 heures hebdomadaires en dehors des vacances. L'autorisation devra en outre être formellement demandée par un employeur (art. 18, let. b, LEI) et les conditions minimales de travail et de salaire en usage dans la branche et la localité être respectées (cf. art. 22 LEI).

Le séjour effectué afin de suivre un stage obligatoire dans le cadre d'une formation ou d'une formation continue est abordé au chap. 3.4. Les mêmes observations valent pour le séjour de doctorants qui exercent une activité salariée dans le cadre de leur spécialisation (et dans leur domaine de spécialisation).

Les offres de formation professionnelle s'adressent en principe à toute personne séjournant régulièrement en Suisse<sup>40</sup>. Il en va de même des offres et cours de soutien proposés dans le cadre de la formation professionnelle. Pour les étudiants étrangers hors UE/AELE, une autorisation de travail sera le plus souvent exigée en plus de l'autorisation de séjour ou la prise d'activité devra être déclarée<sup>41</sup>. Les conditions posées à l'entrée en formation professionnelle varient selon la profession, mais un niveau suffisant dans la langue locale sera essentiel pour toutes les filières<sup>42</sup>. Un étranger en situation irrégulière pourra, sous certaines conditions, obtenir une autorisation de séjour le temps d'acquérir une formation initiale (notamment avoir été scolarisé à l'école obligatoire en Suisse pendant au moins cinq ans sans interruption) (art. 30a OASA).

À noter que les adultes ont eux aussi la possibilité d'obtenir une première ou une deuxième certification professionnelle. Lorsqu'elle se déroule en entreprise, la durée de la formation professionnelle de base peut, à certaines conditions, être réduite ou prolongée<sup>43</sup>.

40 Voir aussi [205.pdf \(formationprof.ch\)](#)

41 Cf. art. 11 LEI en relation avec l'art. 1a, al. 2, OASA, ainsi que l'art. 31, al. 3 et 85a LEI ; art. 61 LAsi en relation avec l'art. 65 OASA

42 Des connaissances linguistiques d'un niveau suffisant sont tout à la fois un critère d'intégration (art. 58a, al. 1, let. d, LEI) et une condition d'accès à la formation initiale et continue. La direction de l'école doit, en effet, confirmer que le candidat possède les connaissances linguistiques requises pour suivre la formation ou la formation continue envisagée (art. 24, al. 3, OASA).

43 [Manuel Formation professionnelle initiale pour adultes.pdf](#)

Dans ce contexte, de nombreux cantons, hautes écoles, fondations et autres établissements d'enseignement proposent des bourses d'études. Eu égard à la pléthore de l'offre publique et privée, il n'est pas possible de dresser ici une liste complète des bourses proposées – et dont certaines ne sont peut-être pas connues de la Confédération.

Au niveau fédéral, les jeunes chercheurs ou artistes étrangers ont la possibilité de demander une bourse d'excellence de la Confédération. Les réfugiés et les personnes à protéger y sont aussi éligibles, pour autant qu'ils remplissent les critères requis (motivation, intention de retourner dans le dernier pays de séjour, admission dans un établissement suisse d'études supérieures, profil de relève, projet de recherche personnel, soutien de la candidature par le titulaire d'une chaire en Suisse). Les demandes de bourse doivent être présentées auprès de la représentation suisse compétente dans le pays d'origine (nationalité des candidats). À noter que, dans des cas dûment justifiés, une demande de bourse d'excellence a parfois été reçue (à titre exceptionnel) dans le pays de résidence d'un candidat. Les documents remis y sont examinés quant au fond. Les critères de sélection sont partout identiques, l'attribution des bourses obéissant rigoureusement à des critères d'excellence scientifique. En recevant la bourse, les bénéficiaires confirment par écrit leur intention de retourner dans leur pays au terme de la bourse.

#### 3.3.4 Coûts

Les visas d'entrée pour formation (initiale ou continue) sont délivrés par la Confédération, qui assume aussi le coût des bourses d'excellence allouées aux chercheurs et artistes étrangers.

Les dispositions légales pertinentes conditionnent la délivrance d'un visa pour formation à la preuve de moyens financiers suffisant ; les coûts sont dès lors à la charge de l'intéressé. La condition de la suffisance des moyens de subsistance peut être réalisée par le bénéfice d'une bourse d'études versée par un canton, une haute école, une fondation ou un autre établissement d'enseignement. Elle peut aussi l'être par un parrainage privé ou communautaire proposé par des acteurs civils ou une ville. Les garanties financières de tiers sont donc admises lorsque le bénéficiaire relève de la LEI (cf. Directives LEI, ch. 5.1.1.4), sous réserve que toutes les autres conditions légales d'admission soient remplies.

#### 3.3.5 Analyse du contexte international et perspective suisse

L'Europe connaît déjà divers programmes de formation initiale ou continue destinés à des personnes à protéger.

En Allemagne, le programme « Leadership for Africa (LfA) », sur lequel s'est penchée l'étude TC, vise à faciliter l'accès de personnes originaires de divers pays d'Afrique (p. ex. d'Éthiopie, de la Côte d'Ivoire, du Sud Soudan, etc.) à une formation diplômante. Ceci notamment à travers un soutien financier sous forme de bourses d'études allouées par le Ministère allemand des affaires étrangères. Les étudiants doivent quitter le territoire après l'obtention de leur diplôme. L'idée du programme est de les doter d'une formation qui leur permette d'accéder ensuite à une fonction ayant un certain impact social dans leur pays d'origine. Y sont éligibles, les ressortissants desdits pays, ainsi que les réfugiés et les personnes à protéger titulaires d'un permis de séjour dans l'un de ces pays.

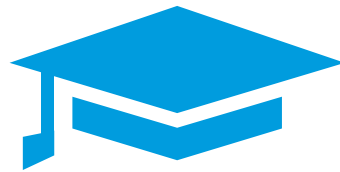
Le programme « Global Platform for Syrian Students (GP4SYS) » soutient des ressortissants syriens désireux d'étudier au Portugal dans leurs démarches d'admission et pendant leurs études. Un visa d'études ordinaire leur est délivré pour entrer sur le territoire. Une fois le cursus terminé, les bénéficiaires ont la possibilité de



---

## Cas de figure 4

### Scholars at Risk



Parmi les programmes de bourses spécifiquement destinés à des chercheurs menacés, on peut citer le programme Scholars at Risk (SAR). Réseau international d'institutions d'enseignement supérieur, le SAR propose des postes d'accueil temporaire à des chercheurs menacés pour leur permettre de poursuivre leurs travaux en lieu sûr. Le réseau compte 24 institutions partenaires en Suisse. Depuis octobre 2020, le séjour des chercheurs accueillis par des institutions suisses dans ce cadre est financé par le Fonds national suisse (SNF). Les demandes sont examinées au siège du SAR à New York, où elles sont mises en correspondance avec un institut de recherche adéquat. Si l'institution d'accueil identifiée se trouve en Suisse, la demande du SAR est ainsi adressée au SNF.

demander l'asile au Portugal. En dépit de la possibilité de déposer en tout temps une demande d'asile en Suisse, le programme portugais n'y serait pas transposable en raison de la nature temporaire du séjour pour études ou formation, tel que le conçoit la LEI, de sorte que le dépôt ultérieur d'une demande d'asile reviendrait à détourner la finalité du séjour.

Au Canada, l'ONG « Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) » prête soutien à des réfugiés qui entrent au Canada à la faveur d'un programme de réinstallation pour y poursuivre des études. Leur qualité de réfugiés reconnus leur confère aussi un droit de séjour permanent. Le programme de l'EUMC prévoit un financement par parrainage privé, autrement dit, des privés s'associent au programme en prenant en charge les frais de formation d'une personne parrainée.

Dans le cadre légal en vigueur en Suisse, on pourrait envisager un programme prévoyant un soutien financier à la formation de réfugiés et de personnes à protéger, pour peu que les conditions ordinaires d'admission aux études en Suisse soient remplies et que les bénéficiaires résident régulièrement dans un État tiers sûr dans lequel ils pourraient retourner une fois la formation achevée (cf. le programme LfA en Allemagne). Le financement pourrait s'appuyer sur des fonds publics ou sur un parrainage privé (cf. programme EUMC au Canada). Il resterait à clarifier dans le cadre d'un projet concret, si les étrangers admis pourraient bénéficier, sous certaines conditions, d'un accès facilité au marché du travail (cf. art. 21, al. 3, LEI).

L'admission des personnes à protéger à la formation professionnelle initiale et continue pourrait toutefois être mise en échec par l'exigence de garantir le départ (art. 5, al. 2, LEI), sachant qu'on ne pourrait souvent pas compter sur un retour des participants dans leur pays d'origine ou de résidence antérieur et que leur séjour en Suisse finirait par se pérenniser. Il faudrait donc pouvoir s'appuyer sur certaines garanties sur ce point, par exemple sur un accord de réadmission passé avec le pays de résidence en question. Il pourrait aussi être utile d'inscrire un projet de ce type dans un partenariat migratoire de la Confédération. Des villes pourraient également s'y associer subsidiairement, p. ex. pour les questions de financement du séjour ou de l'hébergement en Suisse.

### 3.4. Visa pour exercice d'une activité lucrative

#### 3.4.1 Définition

Les ressortissants d'États tiers peuvent être admis, sous certaines conditions, à entrer en Suisse en vue d'y exercer une activité lucrative. Ceci permet d'impliquer directement dans la vie active les nouveaux venus, qui garantissent ainsi leurs propres moyens de subsistance. L'autorisation de travail doit être demandée par le futur employeur préalablement à l'entrée sur le territoire. Autrement dit, il n'est pas délivré un visa autorisant l'exercice d'une activité lucrative, mais une autorisation de travail qui permettra d'établir le visa d'entrée nécessaire.

#### 3.4.2 Base légale

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP en 2002, la Suisse connaît un système binaire d'admission des travailleurs. L'ALCP garantit un accès facilité au marché du travail suisse aux travailleurs provenant d'un pays membre de l'UE/AELE, à l'inverse des ressortissants d'États tiers, qui n'y sont admis qu'en nombre limité et à condition d'être hautement qualifiés. Les critères d'admission sont énumérés dans la LEI et l'OASA.

La même procédure d'admission s'applique en principe à tous les ressortissants d'États tiers, sans exclusion de catégories de personnes – y compris donc aux réfugiés.

L'admission de ressortissants d'États tiers au marché du travail suisse s'aligne sur la demande de main d'œuvre et n'est autorisée que sur demande formelle et préalable de l'employeur. Les demandes sont examinées au cas par cas au regard des conditions d'admission posées. Compte tenu de la préférence nationale et des exigences de qualifications, la majorité des réfugiés et des personnes à protéger ne satisferont sans doute pas les conditions ordinaires d'admission. S'y ajoutent d'autres conditions, celle notamment de l'existence d'une demande sur le marché et les conditions d'admission, de sorte que les autorisations ne sont souvent accordées que dans les secteurs à pénurie de main d'œuvre qualifiée<sup>44</sup>. On pourrait explorer ici des pistes (au sens de voies d'admission complémentaires) dans le cadre légal décrit au chap. 3.3, puisqu'il est possible de s'écarter des conditions d'admission ordinaires dans ces cas. Les possibilités d'admission décrites constituent en effet des cas d'exception spécifiques, clairement délimités et qui sont encadrés de conditions très strictes.

<sup>44</sup> En 2020, le secteur informatique comptait pour 21% des autorisations délivrées, toutes nationalités confondues, suivi des services de conseil aux entreprises (14%), des industries chimique et pharmaceutique (12%), de la recherche et développement (10%), de l'industrie agroalimentaire (6%) et de l'industrie des machines (5%).

Si le séjour en Suisse en vue de l'exercice d'une activité lucrative est, de fait, de durée limitée lorsqu'il est fondé sur l'art. 30, al. 1, let. f, g et j, LEI et les art. 40, 41, 42 et 48 OASA, les personnes qui sont admises en Suisse pour y poursuivre des études supérieures (art. 27 LEI) et qui occupent par la suite un emploi revêtant un intérêt scientifique ou économique prépondérant (art. 21, al. 3, LEI) ont de bonnes perspectives de pérenniser leur séjour (de travail) en Suisse (cf. sur ce point les dérogations exposées au chap. 3.3).

### 3.4.3 Critères et procédure

L'admission est en principe conditionnée au respect des critères cumulatifs suivants :

- **Intérêts économiques du a** (art. 18 et 19 LEI)  
L'activité lucrative visée doit servir les intérêts économiques du pays et avoir fait l'objet d'une demande formelle par un employeur.
- **Plafond d'autorisations** (art. 20 LEI)  
En application de l'art. 121a Cst., le nombre d'autorisations permettant l'exercice d'une activité rémunérée en Suisse est plafonné ; autrement dit, le nombre d'admissions annuelles est limité<sup>45</sup>.
- **Ordre de priorité à** (art. 21 LEI)  
Un ressortissant d'un État tiers n'est admis à l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun autre travailleur en Suisse ou sur le marché du travail des pays membres de l'UE/AELE ne correspond au profil requis.
- **Conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu** (art. 22 LEI)  
Les conditions de rémunération et de travail doivent s'aligner sur les usages du lieu, de la profession et de la branche.
- **Qualifications personnelles** (art. 23 LEI)  
Seront notamment admis des cadres, des spécialistes ou d'autres travailleurs hautement qualifiés.

Pour être admis à l'exercice d'une activité lucrative en Suisse, l'étranger doit, en outre, disposer d'un logement approprié<sup>46</sup>.

La législation suisse connaît un certain nombre de dérogations aux conditions susmentionnées ; celles-ci peuvent par exemple s'appliquer dans les cas suivants :

Des dérogations aux conditions d'admission (art. 20, 23 et 24 LEI) sont prévues pour les frontaliers<sup>47</sup> et les étrangers fournissant des prestations de services transfrontaliers temporaires<sup>48</sup>. Des dérogations sont ensuite prévues (art. 30, al. 1, LEI) dans le cadre de projets d'aide et de développement menés au titre de la coopération économique et technique (let. f), pour simplifier les échanges internationaux dans les domaines économique, scientifique et culturel ainsi que la formation professionnelle et la formation professionnelle continue (let. g) ou encore pour simplifier les échanges de cadres supérieurs et de spécialistes indispensables au sein d'entreprises déployant des activités internationales (let. h). Les dérogations admises concernent surtout des séjours de durée limitée. Leur champ d'application est précisé ci-après.

45 Leur nombre ne dépasse pas 8500 par an depuis 2019. À titre de comparaison, le taux d'exploitation du contingent était de 84% à la fin 2019, c'est-à-dire avant la pandémie, puis a reculé à 65% en 2020 en raison des restrictions imposées aux voyages internationaux.

46 Art. 24 LEI

47 Art. 25 LEI

48 Art. 26 LEI

Les séjours admis dans le cadre de projets d'aide et de développement (art. 30, al. 1, let. f, LEI en relation avec l'art. 37 OASA) s'entendent de séjours de formation continue de durée limitée qui sont effectués dans le cadre de projets réalisés dans des pays en développement ou dans le cadre de la coopération technique avec des pays d'Europe centrale ou orientale. Les ressortissants de ces pays peuvent être autorisés à effectuer de tels séjours sur la base d'un accord de coopération technique et scientifique (la Suisse a conclu ce type d'accords avec plusieurs pays en développement, ainsi qu'avec des pays d'Europe centrale et orientale), des engagements pris à l'égard d'organisations internationales ou d'un programme d'aide au développement mené par une organisation suisse privée. Il s'agit de séjours de durée limitée, qui poursuivent un objectif précis ; ils ne peuvent être ni prolongés ni convertis en séjour permanent.

Les séjours effectués dans le cadre d'échanges internationaux de nature économique, scientifique et culturelle ou à finalité de formation professionnelle ou continue (cf. art. 30, al. 1, let. g, LEI) s'entendent de séjours impliquant l'exercice d'une activité lucrative en cours de formation postgrade ou de formation continue (art. 40 OASA), les séjours destinés à faciliter les échanges de nature économique, scientifique ou culturelle (art. 41 OASA) et les séjours effectués en vertu d'un accord bilatéral sur les stagiaires (art. 42 OASA).

La Suisse a conclu des accords bilatéraux d'échange de stagiaires<sup>49</sup> avec divers pays (art. 30, al. 1, let. g, LEI, en relation avec l'art. 100, al. 2, let. e, LEI et l'art. 42 OASA). Ces accords permettent à de jeunes professionnels de parfaire leurs connaissances professionnelles et linguistiques dans un autre pays. Les autorisations de travail délivrées à ce titre portent sur une durée de 18 mois au plus. Les stages servent au perfectionnement et ne peuvent être accomplis que dans la profession apprise ou la discipline étudiée.

L'exercice d'une activité lucrative à temps plein ou partiel peut ensuite être autorisé dans le cadre d'études ou de recherches postgrades (art. 30, al. 1, let. g, LEI, en relation avec l'art. 40 OASA), pour autant que la formation continue reste le but premier du séjour et que l'activité exercée le soit dans le domaine de spécialisation scientifique. Ce régime s'applique aux doctorants, aux chercheurs postdoctorants, aux étudiants boursiers et aux professeurs invités qui travaillent dans une université cantonale, une école polytechnique fédérale, une école pédagogique ou un autre institut fédéral ou cantonal d'études supérieures.

Les ressortissants d'États tiers sont en outre admis à effectuer un stage pendant leurs études ou après l'obtention d'un diplôme d'études supérieures, pour peu qu'il s'agisse d'un stage obligatoire faisant partie intégrante de leur cursus. Les étrangers diplômés d'une haute école suisse peuvent également être admis à exercer une activité lucrative si celle-ci revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant (art. 21, al. 3, LEI). Ce régime permet, d'une part, à des entreprises ou des institutions académiques en Suisse de recruter des spécialistes qualifiés, qui ont terminé avec succès un cursus d'études en Suisse, d'autre part, de donner aux diplômés des perspectives d'avenir professionnel à plus long terme en Suisse.

Enfin, l'admission de personnel au pair constitue une autre catégorie de séjours, qui déroge aux conditions ordinaires et dont le statut s'aligne sur les dispositions de l'accord européen du Conseil de l'Europe du 24.11.1969 relatif au placement au pair (art. 48 OASA).

<sup>49</sup> À savoir avec l'Argentine, l'Australie, le Chili, le Japon, le Canada, Monaco, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Russie, l'Afrique du Sud, la Tunisie, l'Ukraine et les États-Unis

#### 3.4.4 Coûts

Les émoluments pour la délivrance d'une autorisation de séjour de courte durée ou d'une autorisation de séjour de travail sont perçus séparément par le canton et la Confédération. L'autorisation est établie à la demande de l'employeur, qui prend également en charge les frais de procédure. La délivrance du visa national d'entrée (D) est de la compétence des représentations suisses à l'étranger.

#### 3.4.5 Analyse du contexte international et perspective suisse

Si l'étude TC n'identifie pas de programme à vocation professionnelle destiné à des personnes à protéger en Europe, l'Australie propose pour sa part un programme intitulé « Talent Beyond Borders TBB », dont l'enjeu est de tisser des réseaux entre employeurs en Australie et réfugiés/personnes à protéger hautement qualifiés provenant du Liban, de Jordanie ou de Syrie à des fins de recrutement.

Au Canada, un « Projet pilote sur la voie d'accès à la mobilité économique » (PVAME) a vu le jour en 2018. Celui-ci a permis d'accueillir une quinzaine de réfugiés qualifiés et reconnus originaires du Proche-Orient et d'Afrique orientale dans le cadre des programmes d'immigration économique existants.

Les mesures examinées dans l'étude comparée ne sont reproductibles que dans une certaine mesure en Suisse, dans le cadre procédural ordinaire. Et pour cause, la procédure d'admission obéit à une systématique différente de celle des programmes mentionnés dans l'étude (cf. p. ex. le chap. 5.4.1. Australie : Talent Beyond Boundaries et 5.4.2. Allemagne : Leadership for Africa). Dans les projets étudiés, les bénéficiaires sont en général sélectionnés par des organismes publics ou privés sur place, alors que l'admission de ressortissants d'États tiers au marché suisse du travail s'aligne sur la demande du marché et présuppose une demande déposée par l'employeur.

Cette différence de systématique dans l'admission de ressortissants d'États tiers au marché du travail soulève d'autres questions, notamment par rapport au séjour de longue durée ou à la procédure d'asile (cf. art. 14 LAsi). Selon la définition du HCR, la notion de « voies d'admission complémentaires » recouvre aussi des programmes qui, sans garantir de séjour permanent, ouvrent la voie à d'autres solutions sûres et durables grâce à une formation complémentaire. Lorsqu'il est accordé par dérogation (art. 30, al. 1, let. f, g et j, LEI et 40, 41, 42 et 48 OASA) le séjour est en général rattaché à un but de séjour (et à un recrutement) précis ; il n'est donc pas susceptible d'être prolongé et, sachant que les intéressés bénéficient d'un régime dérogatoire par rapport aux conditions ordinaires d'admission, il ne pourra souvent pas être converti en séjour permanent. Pour pouvoir prolonger le séjour à l'expiration d'une autorisation temporaire dans le cadre de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse, il faudrait déposer une nouvelle demande d'autorisation mentionnant un nouveau but de séjour (art. 54 OASA) et remplir, cette fois-ci, toutes les conditions d'admission.

Si, dans le cadre décrit plus haut (art. 30, al. 1, let. f, g et j, LEI et 40, 41, 42 et 48 OASA), le séjour professionnel en Suisse est, par nature, limité dans la durée, les personnes admises à entrer en Suisse afin d'y poursuivre des études supérieures (art. 27 LEI) et qui occupent par la suite un emploi présentant un intérêt scientifique ou économique prépondérant (art. 21, al. 3, LEI) ont de bonnes perspectives de pérenniser leur séjour professionnel en Suisse (cf. sur ce point le chap. 3.3.).

La Suisse connaît ainsi peu de voies d'admission permettant l'exercice d'une activité lucrative au sens de véritables voies d'admission complémentaires, sachant que les cas exposés ci-dessus ne correspondent qu'à

des dérogations possibles aux conditions d'admission ordinaires. Les possibilités d'admission évoquées constituent des cas spécifiques clairement définis et encadrés de conditions strictes.

### 3.5 Programmes de parrainage communautaire

#### 3.5.1 Définition

Le « parrainage communautaire » s'entend d'un engagement partagé de la société civile et de l'État à héberger et intégrer des réfugiés et des personnes à protéger. Les programmes de parrainage communautaire peuvent comporter divers éléments, notamment la garantie d'une entrée légale, le soutien financier et social partagé entre le gouvernement et des acteurs civils, mais aussi l'intégration. Il n'existe pas aujourd'hui en Suisse de programme de parrainage communautaire financièrement autonome que l'on puisse qualifier de voie complémentaire d'admission. Il est aussi trop tôt pour dire si l'élan d'accueil de réfugiés ukrainiens a débouché ou débouchera sur des modèles de parrainage communautaire en Suisse.

#### 3.5.2 Base légale

L'accueil de groupes de réfugiés visés à l'art. 56 LAsi relève d'une décision fédérale. Le droit en vigueur n'autorise pas la sélection et l'admission directes de réfugiés par des acteurs civils, des cantons ou des villes. À l'inverse, l'hébergement et l'intégration des réfugiés sont déjà des missions dites transversales (cf. chap. 2.3).

#### 3.5.3 Critères et procédures

Faute, en Suisse, de programme de parrainage communautaire qui puisse réellement être qualifié de voie complémentaire d'admission, il n'est pas possible d'établir aujourd'hui de liste de critères ou de procédures applicables. Encore faudrait-il en créer la base légale.

#### 3.5.4 Coûts

Si l'on se réfère au cadre légal actuel, l'entrée en Suisse de personnes accueillies dans le cadre d'un programme de parrainage communautaire ou privé devrait d'abord être autorisée par la Confédération (art. 56 LAsi). Le financement du domaine de l'asile est en principe du ressort de la Confédération, tandis que l'hébergement et l'encadrement des réfugiés relèvent de la responsabilité des cantons, qui touchent à ce titre des subventions fédérales (forfaits globaux et forfaits d'aide d'urgence)<sup>50</sup>.

#### 3.5.5 Analyse du contexte international et perspective suisse

L'étude TC révèle une multiplication des projets-pilotes de parrainage communautaire menés en Europe au cours des dernières années.

Un projet-pilote intitulé « Neustart im Team (NesT) », mené en Allemagne en 2019, a ainsi permis de faire entrer 500 personnes particulièrement vulnérables dans le pays avec le soutien d'acteurs privés (société civile, acteurs privés). La sélection s'est faite en amont par le HCR sur le modèle du programme de réinstallation, les bénéficiaires étant pris en charge à leur arrivée par un groupe de mentors, qui veille à l'intégration, à l'hébergement et au financement des effectifs accueillis pendant les deux premières années de leur séjour.

<sup>50</sup> Cf. p. ex. [Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, 12 avril 2013](#), p. 53

En Irlande, le programme « Community Sponsorship Ireland (CSI) » (démarré en 2019) repose sur le soutien social et financier de « groupes de cinq » qui s'engagent à parrainer ensemble des réfugiés réinstallés dans le pays. Outre le gouvernement irlandais, divers acteurs civils participent au programme, ainsi que le HCR. Les frais d'hébergement sont pris en charge par le gouvernement, les coûts restants étant à la charge des autres acteurs, notamment les frais de garde d'enfants, les frais médicaux ou encore les frais de traduction. À noter que la Grande-Bretagne connaît elle aussi un programme CSG (depuis 2016), qui fait désormais partie intégrante de son programme de réinstallation.

À l'international, les programmes de parrainage communautaire déployés au Canada et en Nouvelle-Zélande méritent une mention particulière. En Nouvelle-Zélande, le programme « Community Sponsored Refugee Resident Visa (CORS) » prévoit l'accueil de réfugiés qui sont parrainés par des organismes religieux. Les réfugiés présélectionnés sont soumis à l'approbation du gouvernement néozélandais, tandis que l'encadrement, l'hébergement et le financement sont assurés par les organisations partenaires pendant deux ans. Au Canada, deux programmes (au fonctionnement similaire) sont déployés en parallèle, qui prévoient un système de parrainage privé, soit le « Programme de parrainage privé de réfugiés » (PPPR) et le « Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas » (RDBV). L'accès aux deux programmes est subordonné au bénéfice du statut de réfugié.

En Suisse, le processus de répartition intra-cantonale des requérants d'asile et des personnes/réfugiés admis à titre provisoire est régi par le droit cantonal ou donne lieu à une convention entre le canton et les villes ou communes. Cette formule permet à une ville ou à une commune, après concertation avec la Confédération et le canton, d'accueillir sur son territoire un surplus d'effectif admis par la Confédération. Une extension du rôle de certaines villes ou communes serait en principe envisageable ; elle impliquerait néanmoins d'ajuster les modalités actuelles de répartition des tâches - en adoptant les bases légales nécessaires - pour permettre un engagement plus marqué, notamment financier, d'acteurs civils ou de villes, sur le modèle des programmes de parrainage communautaire. Un certain nombre de questions de mise en œuvre resterait également à éclaircir (voir les cas de figure hypothétiques ci-après).

### 3.5.6 Cas de figure hypothétiques

Contexte fictif : la Confédération s'engage, dans le cadre de sa stratégie de mise en œuvre du programme de réinstallation 2024-25, à accueillir 1600 réfugiés réinstallés (dans la fourchette des 1500-2000 initialement définie). Une ville ou une commune consent à prendre en charge, pendant une durée de sept ans à compter de l'arrivée, un effectif supplémentaire (déterminé) sur le restant de la fourchette des 1600-2000 en lieu et place de la Confédération et sur la base d'une convention ad hoc conclue entre la Confédération et le canton relative à la prise en charge des frais d'aide sociale du canton.

D'un point de vue juridique, la teneur sans équivoque de la loi et de son ordonnance d'application nécessiterait de les modifier en conséquence (art. 56 et 88, al. 1 et 3bis, LAsi et art. 24a, 26, al. 1, et 27a OA 2). Ce faisant, il y aurait lieu de respecter l'autonomie d'organisation cantonale (art. 47, al. 2, Cst.), qui interdit le transfert direct, par loi fédérale, de compétences ou de tâches fédérales à une commune. En effet, déroger au principe d'autonomie d'organisation cantonale ne se justifie que si la bonne application du droit fédéral l'exige. Or, tel n'est pas le cas, eu égard au fait que le rôle dévolu aux villes et aux communes diffère largement d'un canton à un autre. Il sied de rappeler que le principe d'autonomie d'organisation cantonale permet aussi d'éviter que la Confédération ne procède à la répartition de

charges entre le canton et les communes au moyen d'une loi fédérale. Il faudrait enfin tenir compte également des enjeux suivants :

- **Rapport entre la Confédération et les cantons sous l'angle du droit des subventions - Une prise en charge des frais par les villes ou communes serait-elle compatible avec le nouveau système de financement applicable aux réfugiés réinstallés ?**

Dans le cadre de la refonte du domaine de l'asile, un nouveau système de financement forfaitaire a été introduit le 1er mars 2019 pour les réfugiés réinstallés. Les forfaits sont versés au canton pendant sept ans à compter de l'entrée sur le territoire, indépendamment d'une prise d'activité lucrative. Extrapolés sur sept ans, ces forfaits se chiffrent à quelque 126 000 francs suisses par réfugié réinstallé. La non-prise en compte de l'exercice d'une activité lucrative dans le calcul des forfaits doit constituer une incitation financière pour les cantons, l'idée étant d'intégrer le plus grand nombre de ces personnes le plus rapidement possible sur le marché du travail ou dans une formation. Les cantons pourront ainsi se constituer des réserves financières pour compenser les dépenses occasionnées par les personnes encore tributaires d'un soutien étatique au-delà de cinq ans. Il s'agira notamment de personnes souffrant de graves atteintes physiques ou psychiques et qui ne sont pas encore financièrement indépendantes après cinq ans ou qui n'ont pas droit à des prestations d'aide sociale d'un niveau suffisant pour assurer leur subsistance. Cette constitution de réserves, expressément voulue par le législateur, est inscrite dans les réglementations cantonales. Une ville ou une commune prête à s'engager sur le financement devra mettre à disposition des moyens suffisants pour couvrir, pendant une période pouvant aller jusqu'à 7 ans, l'intégralité des dépenses générées, dont la durée et le montant varieront selon le cas.

- **Rapport entre le canton et les villes et communes sous l'angle du droit en matière d'aide sociale (réfugiés réinstallés) - Quelle collectivité prendrait en charge les coûts de l'aide sociale après une durée d'indemnisation de sept ans ?**

Si l'on s'en tient à la répartition actuelle des compétences, il faudrait que le canton se déclare prêt à reprendre à sa charge l'aide sociale qui devra encore être servie après sept ans de séjour (et peut-être même à vie). On pourrait aussi imaginer qu'une ville ou commune s'engage à assumer ces frais au-delà de la durée prévue de sept ans. Sachant que le rapport entre le bénéficiaire de l'aide sociale (le réfugié réinstallé) et le canton est régi par la loi cantonale sur l'aide sociale, il faudrait que le canton désigne, outre l'autorité chargée de verser l'aide sociale, l'autorité d'exécution [sanctions, prescriptions, interfaces vers d'autres assurances sociales (AI), etc.]. Le canton pourrait aussi, s'il y voit un intérêt, déléguer certaines tâches à des tiers, par une convention signée entre le canton et telle ville ou commune (cf. art. 80a LAsi).

- **Intégration - Les réfugiés réinstallés accueillis par la ville ou la commune pourraient-ils bénéficier du soutien cantonal apporté à l'intégration (cf. Agenda Intégration) ?**

En vertu de l'art. 58, al. 2, LEI, le SEM verse aux cantons un forfait d'intégration pour les personnes qui obtiennent l'asile. Ce forfait est alloué dans le cadre du programme d'encouragement de la première intégration (art. 14a OIE – Agenda intégration Suisse). Les cantons s'engagent, dans ce cadre, sur la première information de l'ensemble des réfugiés, réinstallés



compris, sur la gestion continue des cas et la réalisation de bilans de potentiel à partir desquels des mesures adéquates sont prises dans les domaines suivants : langue et formation, aptitude à la formation et à l'emploi, acquisition de la langue et scolarisation des enfants en bas âge et cohésion sociale. Les programmes cantonaux ont été approuvés après examen par le SEM, qui en accompagne la mise en œuvre dans le cadre du suivi.

Compte tenu de la souveraineté organisationnelle des cantons, les concepts cantonaux de mise en œuvre de l'Agenda Intégration sont déployés dans les structures de leur choix (y compris pour l'aide sociale en matière d'asile). Dans les cantons romands, le modèle privilégié est celui qui s'organise autour de structures cantonales (organismes paraétatiques, ONG mandatées), tandis que dans les cantons de Suisse orientale, la mise en œuvre ou, plus précisément, la gestion des cas est souvent confiée aux services sociaux des communes. À noter également l'existence de modèles régionaux (p. ex. dans le canton de Berne).

La question de la compétence (cantonale ou non) du déploiement organisationnel de la première intégration/de l'Agenda Intégration relève de chaque canton. Les réfugiés réinstallés sont attribués aux cantons selon les modalités de répartition ordinaires. Libre ensuite aux cantons (au regard du droit fédéral) de prévoir, pour un groupe donné, des modalités spéciales d'intégration et d'aide sociale dans les villes. Au-delà de la volonté politique du canton de prévoir une réglementation spécifique, la seule condition en est que le droit cantonal en matière d'aide sociale l'autorise. Une telle réglementation peut par exemple résulter d'une convention entre le canton et une ville ou commune. Dans les cantons fortement urbains, la situation se présente comme suit : dans le canton de Zurich, la mise en œuvre du volet « première intégration » a été confiée, par voie de contrat de prestations entre le canton et la ville ou commune, au service communal d'aide sociale en matière d'asile (qui assure le suivi des dossiers) (Zurich, Winterthur et Uster). Dans le canton de Berne, la Ville de Berne veille, en tant que partenaire régional (organisme responsable), au déploiement du volet « première intégration/Agenda Intégration » sur un périmètre régional (les villes de Thoun, de Bienne, etc. n'ont pas ce statut d'organisme régional). Dans les deux villes-cantons de Bâle et de Genève, il relève de structures cantonales (Sozialamt, Hospice général). Il en va de même dans les cantons de Lucerne et de Vaud. Dans le canton de Saint-Gall, l'organisme responsable est une institution de syndicat de communes.

- **Changement de canton - Quel sera le canton compétent en cas de changement de domicile ou de prise d'emploi dans un autre canton ?**

Les réfugiés réinstallés en Suisse obtiennent l'asile et ont droit, à ce titre, à une autorisation de séjour B (renouvelable) dans le canton où ils séjournent légalement (art. 60 LAsi). Sachant que leur séjour est régi par le droit des étrangers, la question du transfert de compétence se détermine par référence aux dispositions ordinaires de la LEI. Si l'on se réfère à l'art. 37, al. 1, LEI, les titulaires d'une autorisation de courte durée (L) ou de séjour (B) qui souhaitent transférer leur lieu de résidence dans un autre canton doivent solliciter préalablement l'autorisation de ce dernier. Le SEM n'est donc pas impliqué dans la procédure de changement de canton en pareil cas, celle-ci étant de compétence exclusivement cantonale. S'agissant des conditions posées au changement de canton, l'art. 37, al. 2, LEI, dispose que les titulaires d'un permis L ou B peuvent y prétendre pour autant qu'ils ne sont pas au chômage et qu'aucun motif de révocation au sens de l'art. 62, al. 1, LEI, n'y fait obstacle. Les mêmes conditions s'appliquent

aux titulaires d'une autorisation de séjour B qui résident en Suisse en qualité de réfugiés (avec ou sans asile). Compte tenu de la condition d'exercice d'une activité lucrative, la question de la prise en charge des frais d'aide sociale ne devrait en principe pas se poser. En effet, en cas de nouvelle dépendance à l'aide sociale, les dépenses occasionnées seraient à la charge du nouveau canton de domicile du bénéficiaire.

- **Clé de répartition (attribution aux cantons) selon l'art. 21, al. 3, OA 1, et annexe 3 – Une prise en charge des frais par la ville ou commune serait-elle compatible avec la clé de répartition ?**

Sous l'angle de la répartition des effectifs entre les cantons, l'attitude des cantons à l'égard de ce type d'initiative joue un rôle central. Les cantons peuvent ainsi convenir d'une répartition alignée sur la clé de répartition, cette entente s'imposant au SEM (cf. art. 27, al. 1, LAsi). Les cantons (CDAS) sont aujourd'hui convenus d'une répartition démographiquement proportionnelle des réfugiés réinstallés. Ceux-ci sont répartis dans le même effectif que les personnes auxquelles une protection a été reconnue en procédure accélérée dans un CFA (art. 21, al. 2, let. b, OA 1). L'attribution est cantonale (art. 27, al. 3, LAsi et art. 21 et 22 OA 1) : il n'est pas prévu d'attribution directe à une ville ou une commune.

En admettant que le contingent de réfugiés à réinstaller soit relevé, un canton abritant une ville ou commune qui se serait engagée à accueillir davantage de réfugiés réinstallés se verrait attribuer un nombre disproportionné de réfugiés réinstallés. Plusieurs solutions seraient alors envisageables :

- › Le canton consent à l'accueil d'un nombre de réfugiés réinstallés supérieur au quota prévu (démographiquement proportionnel à sa population). Des accords de ce type ont régulièrement été conclus par le SEM avec divers cantons. Ainsi, le canton de Vaud a récemment donné son accord à l'accueil d'un groupe de cyclistes afghans. L'avantage d'un accord écrit est de pouvoir argumenter par la suite, en cas d'écart par rapport au prorata de la population cantonale, que celui-ci est survenu avec le consentement du canton concerné.
- › Une autre option consisterait à compenser, au moment de la répartition entre les cantons, ce supplément d'effectif par un nombre équivalent de personnes ayant obtenu une protection dans un CFA. Ceci permettrait de respecter, l'un dans l'autre, l'exigence de proportionnalité démographique de la répartition dans la catégorie « procédures accélérées avec octroi de protection », à laquelle se rattachent également les réfugiés réinstallés.
- › Enfin, troisième option envisageable, les cantons (CDAS) pourraient convenir d'augmenter le contingent d'admission prévu dans le cadre du programme biennal de réinstallation, en imputant le supplément d'effectif accueilli par une ou plusieurs villes sur les quotas cantonaux prévus, ou encore renoncer à la proportionnalité démographique pour l'attribution de ces suppléments d'effectifs. Avec pour effet de modifier légèrement la clé de répartition en cas de hausse du contingent programmé.

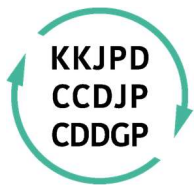
Si le canton devait, à l'inverse, se déclarer opposé à ce type d'action d'accueil, il serait difficile politiquement de la mettre en œuvre. Le SEM pourrait toujours, en théorie du moins, lui attribuer davantage de réfugiés réinstallés à condition de compenser leur nombre sur un autre groupe de personnes protégées. Quant à savoir si ces réfugiés pourraient ensuite s'établir dans la ville ou commune concernée contre le gré du canton, la réponse serait fonction du droit cantonal.

À noter que chacune de ces options (hypothétiques) supposerait d'adapter le concept de mise en œuvre Réinstallation, approuvé par le Conseil fédéral.

## Annexes I

### [Annexe I : prises de position du groupe d'accompagnement](#)

Les membres du groupe d'accompagnement ont été invités à se déterminer par écrit sur le projet d'étude (11-27 mai 2022).



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Staatssekretariat für Migration  
Herrn Karl Lorenz

Per E-Mail

Bern, 29. Juni 2022

08.03 dub.

## Studienprojekt komplementäre Zugangswege

Sehr geehrte Herr Lorenz

Mit Mail vom 11. Mai 2022 haben Sie uns die ländervergleichende Studie von TC Team Consult zu den externen Zugangswegen sowie Ihre darauf aufbauende Analyse zur rechtlichen Situation in der Schweiz zur Stellungnahme zukommen lassen. Wir danken bestens für die Möglichkeit, uns dazu zu äussern.

Wir erachten die ländervergleichende Studie als wertvolle Grundlage für eine allfällige politische Diskussion zur Schaffung von zusätzlichen Zugangswegen. Die KKJPD ist interessiert, frühzeitig in einen entsprechenden politischen Entscheidprozess einbezogen zu werden.

Wie die Analyse des SEM aufzeigt, setzt das geltende Recht auf Bundesebene der Schaffung von alternativen Zugangswegen enge Grenzen. In der Tat ist absehbar, dass eine diesbezügliche Anpassung der rechtlichen Grundlagen für intensive politische Diskussionen führen dürfte, an der sich auch die Kantone, Städte und Gemeinden aufgrund ihrer starken Betroffenheit beteiligten würden. In diesem Zusammenhang melden wir Interesse an, uns von Beginn weg an allfälligen Konzeptionsarbeiten zu beteiligen, sollte das SEM damit beauftragt werden.

Mit bestem Dank für die gute Zusammenarbeit und

freundlichen Grüssen

Florian Düblin  
Generalsekretär

## **Prise de position relative à l'analyse du Secrétariat d'État aux migrations sur les voies d'accès complémentaires en Suisse**

### **Contexte**

La CDAS remercie le SEM pour l'opportunité de se prononcer sur le projet d'analyse du Secrétariat d'État (SEM) concernant les voies d'accès complémentaires en Suisse (cité ci-après comme l'analyse du SEM). L'analyse du SEM se base sur l'étude de TC (TEAM CONSULT) de Genève finalisée en mars 2022 : « Komplementäre Zugangswege für Menschen auf die Flucht: ein Ländervergleich ».

En juin 2020, la CDAS a discuté sur l'initiative des villes (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne et St-Gall) ayant exprimé leur disposition à accueillir davantage de personnes réfugiées. La population et les responsables politiques de nombreuses villes suisses étaient convaincus que la situation humanitaire dans les régions en conflit, sur les voies de migration et aux frontières de l'Europe, nécessitait un engagement supplémentaire de la part de notre pays, qui devrait se traduire par l'accueil de personnes réfugiées.

La CDAS s'était positionnée ainsi : « La CDAS comprend les préoccupations des villes, la situation en Grèce étant en effet inquiétante. En outre, nous apprécions l'engagement des villes en faveur d'une politique humanitaire des personnes réfugiées. Or, si les villes sont prêtes à accepter des personnes réfugiées supplémentaires, les cantons ne veulent pas y faire obstacle. Toutefois, si les villes devaient effectivement accueillir plus de personnes réfugiées, il resterait quelques détails à clarifier entre les villes et les cantons au cours de la concrétisation du projet, telle que la question de savoir comment le séjour des personnes réfugiées serait financé après la responsabilité fédérale. La politique de l'asile et des personnes réfugiées étant une tâche commune à tous les niveaux étatiques, les cantons doivent absolument être impliqués à ce sujet. Dans le cadre de ces discussions, la CDAS est prête à revêtir un rôle de soutien et à contribuer à l'élaboration de solutions. Il est important que le projet s'intègre dans des offres et processus déjà disponibles, afin d'éviter des structures parallèles. »

### **Commentaires de la CDAS sur l'analyse du SEM**

L'analyse du SEM présente une bonne vue d'ensemble des différentes voies d'accès régulières en Suisse complétant le programme de réinstallation : le visa humanitaire, le regroupement familial, le visa pour formation ou perfectionnement, le visa pour activité lucrative et le programme de parrainage communautaire. Les questions liées à l'implication des villes et des communes suisses dans les différents programmes d'accueil sont également bien présentées. Pour ces raisons, la CDAS apprécie ce matériel élaboré par le SEM, ce dernier constituant une base solide pour poursuivre la discussion liée aux voies d'accès en Suisse. De plus, l'étude d'un cas fictif (cf. chapitre 3, p. 33) fait ressortir les différents enjeux liés à la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les villes/communes. La CDAS estime que ces différents points critiques mériteraient faire l'objet d'une nouvelle analyse approfondie en collaboration avec les différents acteurs centraux, afin de pouvoir concrétiser des solutions concernant les points soulevés par l'analyse du SEM aux pages 33-36 :

#### 1. Financement :

- Compatibilité avec le droit des subventions (FG), prise en charge des coûts par les villes ou communes ?
- Prise en charge des coûts de l'aide sociale après expiration de la durée d'indemnisation de 7 ans ?

2. Intégration :

- Comment les cantons et les villes peuvent-ils s'organiser dans le domaine de la promotion cantonale de l'intégration (exemple de convention) ?

3. Clé de répartition :

- Comment régler les différentes questions liées à la clé de répartition et tenir compte de la surcharge d'un canton qui héberge un nombre plus important de personnes attribuées par le SEM ?  
Les expériences faites actuellement avec l'arrivée massive de personnes fuyant l'Ukraine peuvent aussi constituer des pistes de réflexions intéressantes.

4. Changement de domicile / changement de canton :

- Qui est compétent en cas de changement de canton ?

La CDAS estime que les acteurs qui souhaitent faire avancer ce projet définissent clairement les prochaines étapes, afin d'obtenir un résultat probant et une concrétisation intéressante pour ces derniers.

Bern, 31. August 2022

## **Stellungnahme des Schweizerischen Städteverbands zur Analyse des Staatssekretariats für Migration (SEM) zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz**

### **1. Ausgangslage**

In mehreren Schweizer Städten gibt es den politischen Willen, zusätzliche Geflüchtete aufzunehmen. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, das Anliegen nach zusätzlichen legalen Zugangswegen aufzunehmen und 2019 im Umsetzungskonzept Resettlement festgehalten, «die Erarbeitung der (heute fehlenden) gesetzlichen Grundlagen zu prüfen und dabei auch die Erfahrungen anderer Staaten (...) in diesem Bereich zu berücksichtigen»<sup>1</sup>. Der Städteverband hat daraufhin das Staatssekretariat für Migration in einem Schreiben darum gebeten, die erwähnten Massnahmen rasch zu konkretisieren und die notwendigen Gremien zur Bearbeitung der offenen Fragen zu schaffen, damit allfällige Rechtsanpassungen in die Wege geleitet werden können<sup>2</sup>. In seinem Antwortschreiben hat das SEM seine Absicht bekräftigt, im Kontext der Planung des Resettlement-Programms 2020/21 mögliche Massnahmen zu prüfen, «um die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Unterstützung komplementärer Zugangswege schaffen zu können»<sup>3</sup>. Entsprechend war der Städteverband erfreut, als das SEM die Arbeiten zur nun vorliegenden Studie und Analyse initiiert hat.

Der Städteverband war in der Begleitgruppe vertreten und wurde im Rahmen von Präsentationen über die Studie von TC Team Consult «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich» informiert. Die Studie selber sowie die Analyse des SEM wurden der Begleitgruppe allerdings erst kurz vor der Publikation vorgelegt. Wir bedauern, dass der Einbezug der Begleitgruppe nicht umfassender war und inhaltliche Diskussionen deshalb nur am Rande stattfinden konnten. Der Städteverband hätte sich gewünscht, die Arbeiten enger begleiten zu können.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens. Der Grundlagenbericht von TC Team Consult bietet unseres Erachtens einen fundierten und interessanten Überblick über komplementäre Zugangswege. Die folgende Stellungnahme bezieht sich ausschliesslich auf die darauf aufbauende Analyse des SEM.

### **2. Beurteilung der Analyse des SEM aus Sicht der Städte**

Die Analyse des SEM beschränkt sich auf den bestehenden rechtlichen Rahmen und die bestehenden komplementären Zugangswege. **Damit ist bereits die Fragestellung eine andere als vom Städteverband gewünscht und vom SEM ursprünglich angekündigt.** Entsprechend bringt die Analyse wenig neue Erkenntnisse und fokussiert zudem einseitig auf die Finanzierung. Um dem Anlie-

---

<sup>1</sup> Bundesrat 2019. Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement). Umsetzungskonzept Resettlement. S.11.

<sup>2</sup> Schreiben des Städteverbandes vom 04.09.2019 ans SEM (Mario Gattiker).

<sup>3</sup> Schreiben des SEM (Mario Gattiker) an den Städteverband vom 20.09.2019.

gen der Städte gerecht zu werden, wäre ein stärkerer Fokus auf die Ermöglichung zusätzlicher Aufnahmen (Handlungsorientierung) und der Blick über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus nötig gewesen.

Die vorliegende Analyse vermittelt den Eindruck, dass bereits zahlreiche komplementäre Zugangswege bestehen. **Die Bedeutung dieser Instrumente wird aufgrund der Darstellung jedoch eher überschätzt.** Wir hätten uns stellenweise eine differenziertere Analyse gewünscht. So fällt beispielsweise die Beurteilung des Schweizerischen Resettlement-Programms im internationalen Vergleich sowie die Darstellung des Familiennachzugs unserer Einschätzung nach positiver und grosszügiger aus, als deren Handhabung in der Realität ist.

**Die Analyse des SEM bestätigt, was bereits bekannt war.** Die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen beschränken den Spielraum für ein freiwilliges Engagement der Städte stark. Es gibt keine Möglichkeiten für Städte, zusätzlich zu den bereits vorhandenen Wegen (normales Asylverfahren, Resettlementprogramme) einen aktiven Beitrag zu leisten, um zusätzlich weiteren Geflüchteten den Zugang in die Schweiz zu ermöglichen und sie zu unterstützen.

Die einzige Möglichkeit, die gemäss der Analyse des SEM den Städten offensteht, um zusätzliche Aufnahmen zu ermöglichen, wäre ein freiwilliges finanzielles Engagement im Bereich der bestehenden Resettlement-Programme. Aus Städtesicht sollte allerdings nicht die finanzielle Entlastung des Bundes im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte das Ziel sein, das Potenzial und Engagement einzelner Städte bei der zusätzlichen Aufnahme von Geflüchteten auszuschöpfen. Das hypothetische Fallbeispiel wird dem Anliegen jener Städte, die sich engagieren möchten, deshalb nicht gerecht.

**Verschiedene Beispiele der letzten Monate zeigen jedoch, dass ein freiwilliges zusätzliches Engagement einiger Städte im Rahmen der bestehenden Aufnahmen durchaus möglich ist, wenn es das SEM zulässt.** So hat der Bund beispielsweise im März 2022 die Städte der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» angefragt, ob sie im Rahmen der europäischen Verteilung von ukrainischen Geflüchteten aus den an die Ukraine angrenzenden Ländern eine grössere Gruppe von Geflüchteten aufnehmen könnten. Daraufhin konnten diese Städte dem Bund in der Kurzfristigkeit der Anfrage 380 Plätze anbieten. Zudem haben die Städte Bern und Zürich Ende 2021 einige Gruppen von Resettlementflüchtlingen untergebracht, als die Bundesasylzentren (BAZ) keinen Platz mehr hatten.

**Ausserdem leisten die Städte bereits heute einen grossen Beitrag zum Asylwesen.** Die Integration der geflüchteten Menschen findet in der Schweiz zu einem grossen Teil in den Städten und ihren Regelstrukturen und Angeboten statt. Viele Geflüchtete ziehen in die Städte, wenn sie die Möglichkeit dafür haben und nach Ablauf der Bundesfinanzierung stehen in vielen Kantonen die Städte und Gemeinden in der Verantwortung.

### 3. Fazit

Dem Städteverband ist bewusst, dass die heutigen gesetzlichen Grundlagen einen eingeschränkten Spielraum für freiwillige Aufnahmen im Bereich komplementärer Zugangswege bieten. Deshalb hat er den vom Bundesrat formulierten Auftrag unterstützt, in einer Analyse zu prüfen, welche allfälligen An-



passungen der gesetzlichen Grundlagen dies ermöglichen könnten – im Bewusstsein, dass dies anschliessend auf politischer Ebene zu diskutieren und zu entscheiden ist. Dabei war die Erwartung nicht, die Aufgabenteilung im Asylbereich als Verbundaufgabe aller drei staatlichen Ebenen grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern dass in Ergänzung dazu zusätzliche Aufnahmen durch ein freiwilliges Engagement einiger Städte ermöglicht werden. Dieses Ansinnen wurde – entgegen der Ankündigung des SEM – in der Analyse nicht aufgenommen. Der Städteverband regt deshalb an, dies in geeigneter Form nachzuholen. **Die zentrale Frage ist nach wie vor, wie die (rechtlichen) Rahmenbedingungen ausgestaltet werden könnten, um die komplementären Zugangswege zu stärken.** Ein Augenmerk sollte dabei auch auf die Ermöglichung von Community Sponsorship Programmen und Humanitäre Korridoren gelegt werden. Die Ausgestaltung beider Konzepte müsste sich dabei selbstverständlich an den schweizerischen Eigenheiten und Bedürfnissen orientieren. Denkbar wäre auch, die rechtlichen Rahmenbedingungen der humanitären Visa so auszugestalten bzw. zu erweitern, dass ein besonderes Engagement einzelner Städte möglich würde. Über die Schaffung eines „Experimentierartikels“ könnte zumindest zugelassen werden, dass mittels Pilotprojekte verschiedene Ansätze erprobt werden könnten.

Der Städteverband und die Städte der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» wünschen sich nach wie vor, dass zusätzliche Möglichkeiten für ein weiterreichendes freiwilliges Engagement von einzelnen Städten betreffend die Aufnahme von Geflüchteten geschaffen werden. Dabei sind wir gerne bereit, bei den anstehenden Diskussionen und Arbeiten mitzuwirken.

**Staatssekretariat für  
Migration SEM**

Per E-Mail an:  
Karl.Lorenz@sem.admin.ch

Bern, 5. September 2022

**«Studienprojekt komplementäre Zugangswege».  
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen der internen Vernehmlassung zum «Studienprojekt komplementäre Zugangswege» aus Sicht des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

**Einleitende Bemerkungen**

Die ländervergleichende Studie und die SEM-Analyse geben einen guten Überblick über die heute bereits vorhandenen komplementären Zugangswege im Ausland und in der Schweiz.

Der SGV unterstützt das heutige Resettlement-Programm des Bundes im Rahmen der aktuell geltenden rechtlichen Grundlagen und auf der Basis der ordentlichen Abläufe im Schweizer Migrationssystem. Gegen zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen durch Städte und Gemeinden ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange diese im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Kontingente erfolgen. Wie die SEM-Analyse zeigt, bestehen in der Schweiz bereits heute verschiedene Instrumente legaler komplementärer Zugangswege. Ein rechtlicher Handlungsbedarf aufgrund der Studienarbeit wird nicht gesehen. Die Zuständigkeit für die Aufnahme der Resettlement-Flüchtlinge soll auch künftig beim Bund (Bundesrat) bleiben. Einer Änderung des bestehenden Systems und der damit verbundenen notwendigen rechtlichen Anpassungen steht der SGV kritisch gegenüber. In jedem Fall sind bei allfälligen zusätzlichen Aufnahmen bspw. durch die kommunale Ebene zwingend das jeweilige kantonale Migrationssystem und die dort geltenden institutionellen Rahmenbedingungen zu beachten.

## **Zu komplementäre Zugangswege in der Schweiz**

Der SGV nimmt positiv zur Kenntnis, dass «die Schweiz im internationalen Vergleich ein etablierter Resettlement-Staat ist und im Bereich der komplementären Zugangswege bereits die meisten der international zur Anwendung kommenden Instrumente anwendet» (siehe SEM-Analyse, S. 3). Das Schweizer Asylrecht verfügt neben dem Resettlement-Programm über weitere Instrumente, die schutzbedürftigen Menschen eine sichere Aufnahme in die Schweiz ermöglichen dürfen, nämlich humanitäre Visa, Familienzusammenführung und Familiennachzug. Weitere in der Studie berücksichtigte Instrumente – Visa für das Studium und Weiterbildung und Visa für Erwerbstätigkeit – stehen allen Personen im Ausland offen, d.h. nicht nur Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen; allerdings stellen sie für diese Personengruppen eine Möglichkeit des legalen Zugangs in die Schweiz dar.

## **Zur Aufnahme von zusätzliche Flüchtlingskontingente auf Antrag von Städten, Gemeinden und Kantonen**

Bei der Frage, welche Rolle Kantone, Städte und Gemeinden spielen können, die im Rahmen der föderalen Zuweisung zur Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge bereits sind, ist zwischen einer Unterbringung von durch den Bund aufgenommenen Flüchtlingen und einer Aufnahme über die Kompetenzen des Bundes hinaus zu unterscheiden.

Der Analyse zufolge kann eine Gemeinde oder Stadt nach geltendem Recht in Absprache mit Bund und Kanton zusätzliche Personen, die vom Bund aufgenommen wurden, bei sich unterbringen. Die zusätzliche Aufnahme wird durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde/Stadt geregelt. Hingegen würde eine Änderung der geltenden Zuständigkeiten wie beispielsweise eine Anpassung der aktuellen Aufgabenteilung zugunsten eines stärkeren finanziellen Engagements von Kantonen, Gemeinden oder Städten eine Anpassung der rechtlichen und auch finanziellen Regelungen erfordern (siehe S. 6 und S. 33-36).

Die Aufnahme von Geflüchteten folgt in der Schweiz einer grundsätzlichen rechtlichen, subsidiären Logik, welche bei der Aufnahme und Registrierung den Bund und in der Folge die Kantone (Registrierung, Unterbringung, Integration und Sozialleistungen) in die Pflicht nimmt. In den Kantonen erfolgt die Verteilung im Grundsatz weiter auf die kommunale Ebene (Gemeinden und Städte). Letzteres ist ein föderal aufgebautes System mit den verschiedensten Ausprägungen, Aufgaben- und Kompetenzteilungen. Insbesondere auch, was die Finanzierungslogik angeht.

Aus Sicht des Gemeindeverbands besteht für eine Änderung der Zuständigkeiten keine Notwendigkeit. Die komplementären Zugangswege sollen bei Bedarf im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten und Rechtsgrundlagen ausgeschöpft werden. Der SGV unterstützt Lösungen innerhalb des aktuell bestehenden rechtlichen Rahmens und ordentlichen Systems.

## **Anmerkung in Bezug auf eine verstärkte Beteiligung privater Akteure**

In der SEM-Analyse wird auf die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine und die unbürokratische Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine in die Schweiz hingewiesen (Einführung des Schutzstatus S im März 2022), obwohl diese nicht Gegenstand der Studie sind. Die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der

Unterbringung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine könnte als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden (siehe S. 15).

Die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung hat die Behörden in der gegenwärtigen Situation grundsätzlich in einer ersten Phase der Flüchtlingswelle unterstützt. Nach Monaten seit Kriegsausbruch lassen sich jedoch auch einige kritische Punkte erkennen, die es nach der Flüchtlingswelle aus der Ukraine abschliessend bewerten lässt. Der SGV würde eine vertiefte Prüfung der diesbezüglichen Erfahrungen und somit Stärken und Schwächen zum gegebenen Zeitpunkt grundsätzlich begrüssen, auch im Zusammenhang mit dem Community Sponsorship Ansatz.

### **Blick auf die nächsten Schritte**

Der SGV würde es sehr begrüssen, wenn das SEM aufzeigen könnte, wie in einem nächsten Schritt mit den Resultaten der SEM-Analyse und den Stellungnahmen der Begleitgruppe umgegangen wird. Der Fokus sollte aus Sicht des SGV auf Szenarien liegen, die im Rahmen des bestehenden ordentlichen Systems pragmatische Lösungen ermöglichen. Der SGV dankt diesbezüglich für den angemessenen Einbezug aller staatlichen Ebenen in den weiteren Diskussionen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gemeindeverband**  
Direktor



Christoph Niederberger



---

# Secrétariat d'État aux migrations SEM

## Analyse du SEM relative aux voies d'accès complémentaires en Suisse

### Feedback de la Commission fédérale des migrations CFM

---

La division Coopération internationale du Secrétariat d'État aux migrations SEM demande à la Commission fédérale des migrations CFM de

- 1) relever d'éventuelles erreurs de contenu dans l'analyse ;
  - 2) déposer une prise de position écrite concernant le projet d'étude ou de l'intégrer dans l'annexe I (page 37) de l'analyse du SEM et d'y faire figurer son propre logo.
- 

#### **1) Éventuelles erreurs de contenu dans l'analyse**

Le Secrétariat d'État aux migrations SEM a mandaté TC Team Consult afin de rédiger une étude comparative entre pays sur les « voies d'accès complémentaires pour les personnes en fuite ». C'est sur cette base que l'« Analyse SEM sur les voies d'accès complémentaires en Suisse » a été réalisée. Ces deux documents de base consignent les expériences faites par d'autres États et présentent les dispositions légales relatives aux programmes d'accueil sûr des personnes en quête de protection en Suisse.

Le niveau de qualité de l'étude externe et de l'analyse du SEM est très élevé. Elles fournissent un état des lieux informatif et présentent des approches sur la façon dont les voies d'accès complémentaires pourraient continuer à être développées en Suisse.

#### **2) Prise de position écrite relative au projet d'étude**

Sur la base de l'étude qui examine le contexte international, l'analyse du SEM fournit un état des lieux informatif qui aborde différentes voies d'accès complémentaires dans le contexte suisse.

L'analyse du SEM montre que la Suisse est devenue un État de réinstallation au cours des dernières années et qu'elle connaît également différents instruments dans le domaine des voies d'accès complémentaires. Certains de ces instruments - comme celui des visas humanitaires - ont été créés afin que les personnes vulnérables puissent avoir un accès sûr à la protection dans le monde entier. D'autres instruments - par exemple les visas pour formation et perfectionnement - n'ont pas été explicitement développés comme voies d'accès complémentaires, mais sont néanmoins utilisés comme tels.

La mise en œuvre d'instruments de protection complémentaires vise d'une part à donner aux personnes persécutées un accès à la protection. D'autre part, ces instruments - associés notamment à des programmes de parrainage communautaire - ouvrent la possibilité à la population, à la société civile, à la politique ou aux entreprises d'exprimer leur solidarité avec les personnes en quête de

protection. Cela renforce ainsi la confiance dans les autorités et favorise la cohabitation entre les autochtones et les personnes en quête de protection. Du point de vue de la CFM, ces effets secondaires sont essentiels et doivent être pris en compte dans les réflexions ultérieures.

## 2.1 Voies d'accès complémentaires

Le HCR considère comme des voies d'accès complémentaires tous les instruments et initiatives qui offrent aux personnes en quête de protection une solution à leur situation de réfugiés, et qui sont mis en œuvre de manière complémentaire à la réinstallation. De l'avis de la CFM, il est en outre judicieux de discuter des solutions en rapport avec la mobilité qui sont évoquées dans la littérature scientifique (voir à ce sujet par ex. Long 2015 cit. dans l'étude de TC Team Consult).

Dans l'analyse du SEM, les instruments et initiatives suivants sont considérés comme des voies d'accès complémentaires :

- **les visas humanitaires**
- **les visas pour formation et perfectionnement**
- **les visas de travail**
- **les programmes de parrainage communautaire**
- **le regroupement familial**

Bien que les instruments de protection provisoire dans les situations d'exode massif ou de relocalisation offrent également aux personnes en quête de protection une solution à leur situation, ces instruments ne sont pas mentionnés dans l'analyse du SEM en tant que voies d'accès complémentaires.

- **Octroi de protection temporaire dans les situations d'exode massif**

En accord avec l'UE et en étroite collaboration avec les cantons, la Suisse a activé en mars 2022 le statut de protection S - un instrument de protection ancré dans la loi sur l'asile depuis plus de vingt ans et fondé sur les expériences recueillies lors de la guerre du Kosovo. En raison de l'association à Schengen, la Suisse a délivré le statut S aux personnes prises sous sa protection. L'instrument de la protection temporaire dans les situations d'exode massif permet au Conseil fédéral d'accorder une protection non seulement aux personnes vulnérables qui entrent en Suisse, mais aussi à celles qui séjournent à l'étranger<sup>1</sup>. L'instrument de **la protection temporaire dans les situations d'exode massif**, qui se situe à l'intersection entre politique migratoire intérieure et extérieure, et les expériences faites par la Suisse, doivent être soigneusement évalués.

- **Relocalisation**

En principe, la **relocalisation** sert à décharger les autres États de l'espace Schengen. Ces dernières années, au vu de l'absence de mécanismes de répartition, de nombreuses personnes en quête de protection ont échoué aux frontières extérieures de l'UE (en particulier en Grèce et en Italie). Les États Schengen solidaires - dont la Suisse - ont utilisé la relocalisation comme instrument d'octroi de la protection.<sup>2</sup> Dans le cadre des discussions portant sur les voies d'accès complémentaires, la Suisse devrait également évaluer avec soin la relocalisation comme instrument de protection à l'interface entre politique migratoire intérieure et extérieure.

La CFM prend ci-après position sur les instruments définis dans l'analyse du SEM comme voies d'accès complémentaires, à savoir les « visas humanitaires », les « visas pour formation et

---

<sup>1</sup> Par exemple les personnes qui ont fui l'Ukraine pour aller en Moldavie et qui devraient trouver une protection temporaire en Suisse.

<sup>2</sup> L'étude « Voies d'accès complémentaires pour les personnes en fuite - une comparaison entre les pays » fait la distinction entre les trois catégories: réinstallation, relocalisation et voies d'accès complémentaires. C'est pourquoi l'analyse du SEM renonce à un traitement approfondi de la relocalisation.

perfectionnement », les « visas de travail » et les « programmes de parrainage communautaire » ; elle se penche enfin sur le « regroupement familial ».

## 2.2 Visas humanitaires

L'instrument le plus important abordé tant par l'étude que par l'analyse du SEM est celui du **visa humanitaire**, qui a été créé pour apporter aux personnes vulnérables un accès sûr à la protection dans le monde entier. Cet instrument est à classer parmi les « Protected Entry Procedures PEP ». Conformément à l'art. 4, al. 2 de l'Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas OEV, il donne aux personnes, dont la vie ou l'intégrité physique est directement, sérieusement et concrètement menacée dans leur pays de provenance, la possibilité d'entrer en Suisse en sécurité et d'y déposer une demande d'asile.

Le nombre de visas délivrés en vertu de l'art. 4 al. 2 OEV est cependant faible, car l'instrument du visa humanitaire s'avère être restrictif dans la pratique.<sup>3</sup> Pour les personnes vulnérables hors de leur pays d'origine, l'accès à un visa humanitaire est pratiquement impossible.

La pratique restrictive du SEM ressort de différentes sources :

- Le [rapport final du Service de conseil en matière de visas humanitaires de la Croix-Rouge suisse](#), qui s'est conclu à mi-décembre 2021.
- Le [rapport de l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers](#) de l'année 2019.
- L'analyse de la jurisprudence de Félix, Sieber et Chatton de 2019.<sup>4</sup>

Le plus grand obstacle est probablement celui du critère des liens étroits et actuels avec la Suisse. À l'origine, le lien avec la Suisse n'était pas un critère formel, même s'il était pris en compte lors de l'examen du dossier. Au fil du temps, le lien avec la Suisse est devenu un critère formel, qui a dès lors gagné en importance : le lien étroit peut par exemple être établi lorsqu'une activité professionnelle à risque - par exemple la promotion active des droits humains - pour une organisation gouvernementale est prouvée. Cependant, si la personne concernée travaillait pour une organisation non gouvernementale, selon la pratique courante, un visa humanitaire n'est délivré que si cette organisation a été soutenue financièrement par la Confédération.<sup>5</sup>

Dans la pratique, l'instrument du visa humanitaire n'apporte qu'une protection limitée aux personnes vulnérables.

→ De l'avis de la CFM, l'instrument des visas humanitaires devrait s'orienter sur les principes de la « Convention de Genève relative au statut des réfugiés CG » et s'adresser aux personnes ayant des motifs d'asile individuels clairement définis. Cela redonnerait à l'asile sa signification politique initiale. Parallèlement à la révision des critères dans la législation nationale, la Suisse devrait participer aux travaux de l'UE dans le domaine des visas humanitaires.

## 2.3 Visas pour formation et perfectionnement / visas de travail / parrainage communautaire

Dans l'analyse du SEM, les instruments que constituent les **visas pour formation et perfectionnement**, les **visas de travail** et l'instrument des **programmes de parrainage communautaire** sont considérés comme d'autres voies d'accès complémentaires. Ils permettent de responsabiliser la société civile dans le domaine de l'octroi de la protection ainsi que d'exprimer sa solidarité avec les réfugiés et avec les pays de premier accueil.

---

<sup>3</sup> [Monitoring des visas \(admin.ch\)](#)

<sup>4</sup> Félix, S., J. Sieber, et G. T. Chatton. 2019. Le « nouveau » visa humanitaire national : précision de cette notion à la lumière de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral. *Asyl - Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile* (3):3-15.

<sup>5</sup> Voir prise de position du Conseil fédéral sur la motion de Nicolas Walder : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20214056>

→ Du point de vue de la CFM, les projets pilotes (tels que Students at Risk, les projets de familles d'accueil, etc.) devraient être évalués et développés plus avant. Dans ce contexte, il convient de veiller à ce que l'échange d'informations et la mise en réseau entre les différents acteurs soient garantis, tant au niveau national qu'international.

## 2.4 Regroupement familial

La définition selon laquelle une personne fait partie du cercle familial, les critères à remplir pour un regroupement, et le moment auquel un regroupement familial peut avoir lieu sont différents suivant les groupes de personnes auxquels la Suisse accorde sa protection. Les personnes admises à titre provisoire sont les plus mal loties, car le regroupement familial ne peut se faire qu'au bout de trois ans. Pour pouvoir bénéficier du regroupement familial, les personnes admises à titre provisoire doivent être financièrement indépendantes et disposer d'un espace de vie suffisant.

→ Du point de vue de la CFM, un système de protection cohérent évite de faire des différences entre les droits des personnes auxquelles la Suisse accorde sa protection. Le regroupement familial doit être conçu de manière à permettre une réunification rapide de la famille. Ainsi, les personnes bénéficiant de la protection de la Suisse peuvent rapidement prendre pied en Suisse, tout en se préparant à un éventuel retour.

## 2.5 Conclusion : le rôle de la Suisse

L'étude met en exergue le rôle important que joue la Suisse dans le domaine de l'octroi de la protection : en comparaison internationale, elle est un État de réinstallation établi et, avec les possibilités de visas humanitaires, elle va plus loin que de nombreux autres États d'accueil. Du point de vue de la CFM, ses possibilités ne sont toutefois pas épuisées. Un regard vers la pratique montre que les instruments utilisés peuvent être améliorés. Il y a en outre des instruments de protection pour lesquels la Suisse manque encore d'expérience et dont la mise en œuvre doit être discutée au vu des besoins de protection croissants à l'échelle mondiale. Au niveau international, où le système de protection reste insatisfaisant, la Suisse peut apporter sa pierre à l'édifice, par exemple en contribuant au développement d'instruments innovants. Par le passé, la Suisse a déjà joué un rôle de pionnière. Elle devrait continuer à jouer un rôle de leader dans le futur, conformément à sa tradition humanitaire.



# **Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz**

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Bern, 03. September 2022



Weyermannsstrasse 10  
Postfach, CH-3001 Bern

T +41 31 370 75 75  
F +41 31 370 75 00

[info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
[www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)

Spendenkonto  
PC 30-1085-7

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>«Community Sponsorship»-Programme für Geflüchtete</b> .....	<b>5</b>
3.1	SFH plädiert für die Einführung von neuen komplementären Zugangswegen in die Schweiz .....	6
3.1.1	Pilotprojekt Community Sponsorship .....	7
3.1.2	Universitäre Korridore .....	8
3.2	Schweizer Erfahrungswerte mit Community Sponsorship .....	8
<b>4</b>	<b>Bestehende komplementäre Zugangswege in die Schweiz</b> .....	<b>10</b>
4.1	Humanitäre Visa .....	10
4.2	Familienzusammenführung .....	11
4.3	Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung für Geflüchtete.....	12
<b>5</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>13</b>

# 1 Einleitung

Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebene Studie «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich», durchgeführt von TC Team Consult sowie die «SEM-Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz» bilden zusammen ein zweistufiges Studienprojekt mit dem Ziel, die Erfahrungen anderer Staaten bei der Realisierung von neuen legalen Zugangswegen zu dokumentieren und die rechtlichen Voraussetzungen in der Schweiz für die Einführung solcher Programme und für eine stärkere Beteiligung privater Akteure hierbei zu prüfen. Die SFH begrüsst das Studienprojekt ausdrücklich und dankt dem SEM für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Diese basiert vorab auf dem Positionspapier «Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge»<sup>1</sup>, das die SFH im Februar 2021 publiziert hat sowie auf dem abschliessendem Statement, welches die Nichtregierungsorganisationen (NGO) im Rahmen der gemeinsam vom SEM, dem UNHCR und der SFH organisierten Konferenz «Annual Tripartite Consultations on Resettlement» (ATCR) im Juni 2021 abgegeben haben.<sup>2</sup>

In Anbetracht des rasanten Anstiegs der globalen Flüchtlingspopulation und der begrenzten Resettlement-Kapazitäten gewinnen komplementäre Zugangswege für Geflüchtete zunehmend an Bedeutung. Zusätzlich zu bestehenden Programmen wie Resettlement handelt es sich hierbei um sichere und geregelte Wege für die Aufnahme Geflüchteter durch ein Drittland, in dem internationale Schutzstandards gewährleistet sind. Dazu zählen etwa humanitäre Korridore, humanitäre Visa, «Community Sponsorship»-Programme sowie spezielle Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Geflüchtete. Komplementäre Zugangswege sollen das bestehende internationale Schutzregime für Flüchtlinge nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen und verstärken. Sie werden als wichtiger Ausdruck globaler Solidarität und einer gerechteren Verantwortungsteilung mit den Hauptaufnahmeländern verstanden.

Die im Jahr 2019 vom UNHCR veröffentlichte Drei-Jahres-Strategie für Resettlement und komplementäre Zugangswege fordert, dass bis Ende 2028 zwei Millionen Menschen von komplementären Zugangswegen profitieren sollen. Auch die ATCR-Konferenz von 2021 legte einen Themenschwerpunkt auf komplementäre Zugangswege. Im abschliessenden Statement der teilnehmenden NGO wurden die Staaten aufgefordert, politische Anpassungen vorzunehmen, die der Ausweitung komplementärer Zugangswege förderlich sind und die Familienzusammenführung, Arbeitsmobilität und Bildungsprogramme für Flüchtlinge erleichtern.<sup>3</sup> Darüber hinaus haben in der Schweiz das Bundesparlament, verschiedene Städte, Gemeinden und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen mehrfach verlangt, dass komplementäre Zugangswege in der Schweiz geschaffen bzw. ausgebaut werden.<sup>4</sup> In der Folge hat sich der Bundesrat seit 2016 wiederholt bereit erklärt, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete zu prüfen – zuletzt im 2019 genehmigten Umsetzungskonzept Resettlement.<sup>5</sup>

In diesem Sinne leisten die o.g. Studie von TC Team Consult (nachfolgend zitiert als TC-Studie) und die SEM-Analyse einen wichtigen Beitrag. Die TC-Studie dokumentiert die Stärken und

---

<sup>1</sup> SFH: [Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge](#), Bern, Februar 2021.

<sup>2</sup> Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) 2021: [NGO Statement](#).

<sup>3</sup> Ebd. S. 3.

<sup>4</sup> So etwa Motion Sommaruga Carlo: «Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore» (16.3455); Motion Grüne Fraktion: «Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, private sponsorship of refugees ermöglichen» (16.4113); Fragestunde.Frage Nussbaumer: «Ermöglichung des kanadischen Systems Private Sponsorship of Refugees Program in der Schweiz» (16.5474). 2018 reichten das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) und die SFH ihre [Petition für «sichere und legale Fluchtwege in die Schweiz»](#) mit über 38'000 Unterschriften ein. 2020 unterschrieben 132 Organisationen und über 50'000 Menschen den Osterappell [#evakuierenJETZI](#). 16 Städte und Gemeinden schlossen sich zur Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» zusammen, weitere 20 Gemeinden erklärten sich zur Aufnahme von Geflüchteten bereit.

<sup>5</sup> Bundesrat: [Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen \(Resettlement\): Umsetzungskonzept Resettlement vom 29. Mai 2019](#), S. 10f.

Schwächen von insgesamt 14 verschiedenen Programmen im Bereich komplementärer Zugangswege in zehn Staaten und spricht allgemeine, nicht Schweiz-bezogene Empfehlungen aus. Die SEM-Analyse dokumentiert und bewertet die derzeit in der Schweiz bestehenden Instrumente zur Aufnahme von Flüchtlingen, bemüht sich um einen Vergleich dieser Instrumente mit den in der TC-Studie vorgestellten Programmen anderer Länder und prüft in einem hypothetischen Fallbeispiel, welche rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen sich bei einer Erhöhung des Resettlement-Kontingents aufgrund einer Kostenübernahme durch eine Stadt ergeben würden.

Die SFH kommentiert in der vorliegenden Stellungnahme in erster Linie die Ergebnisse der SEM-Analyse und unterbreitet zugleich Vorschläge und Empfehlungen für weitere Schritte. Zunächst wird aber kurz auf die relevanten Kernergebnisse der TC-Studie eingegangen, anschliessend werden die Empfehlungen für die Schaffung von «Community Sponsorship»-Programmen (nachfolgend zitiert als CS-Programme) und von universitären Korridoren in der Schweiz erläutert. Dabei wird auch Bezug auf die Erfahrungen aus den SFH-Gastfamilienprojekten genommen. Schliesslich beleuchtet die SFH die Defizite der aktuellen Schweizer Praxis bei der Vergabe humanitärer Visa, bei der Familienzusammenführung sowie bei den Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen und legt ihre Empfehlungen zu deren Verbesserung dar.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

Die SEM-Analyse liefert eine breite Auslegeordnung bestehender Instrumente sowie Bausteine für den Auf- und Ausbau von komplementären Zugangswegen in die Schweiz. Die Auslegeordnung bietet aus Sicht der SFH eine sehr gute Grundlage für die weitere Diskussion und Entscheidungsfindung.

Insgesamt entsteht durch die SEM-Analyse aus Sicht der SFH der Eindruck, die Möglichkeiten der Schweiz seien zufriedenstellend ausgeschöpft. Die SFH kommt hier zu einer anderen Beurteilung:

- In der SEM-Analyse fehlen – insbesondere im Bereich des Community Sponsorship – konkrete Handlungsempfehlungen für die Schaffung neuer Zugangswegen sowie eine vertiefte Auseinandersetzung mit Gastfamilienprojekten. Diese erfüllen genau jene Stärken, welche die TC-Studie für das Community Sponsorship postuliert.  
Die SFH erkennt hier ein grosses Potential. Eine ganze Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kantonen, Städten und Gemeinden ist bereit, sich stärker bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu engagieren. Auch die Bevölkerung will zunehmend einen Beitrag dazu leisten, wie sich im aktuellen Ukraine-Konflikt etwa durch das grosse Angebot von Gastfamilien zeigt. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH unbedingt verstärkt genutzt werden (können). Sie empfiehlt daher die Aufnahme der Gastfamilienprojekte in die Analyse sowie die Einführung neuer komplementärer Zugangswegen in die Schweiz mit Fokus auf das Community Sponsorship. Die SFH ist gerne bereit, einen Beitrag dazu zu leisten.
- Die SEM-Analyse zeichnet aus Sicht der SFH insgesamt ein zu positives Bild der bereits existierenden Zugangswegen (i.e. humanitäre Visa und Familienzusammenführung). Die Schweizer Praxis hat sich seit der Syrien-Krise deutlich verschärft und ist aktuell sehr restriktiv. Um einen realen Beitrag zur Stärkung der komplementären Zugangswegen zu leisten und einen effektiven Zugang zu Schutz zu gewähren, muss sie aus Sicht der SFH dringend angepasst werden.

### 3 «Community Sponsorship»-Programme für Geflüchtete

Die TC-Studie liefert einen guten Überblick über das gegenwärtige Spektrum an Programmen im Bereich komplementäre Zugangswege in diversen Ländern Europas, in Kanada, Australien und Neuseeland. Bezüglich der Methodik ist allerdings unklar, inwiefern an den vorgestellten Projekten beteiligte Flüchtlinge sowie Sponsoren in die Analyse von TC Team Consult einbezogen wurden. Die SFH hält bei solchen Studien eine angemessene Beteiligung insbesondere von Flüchtlingen für unerlässlich, die in die Projekte involviert waren.

Die TC-Studie weist daraufhin, dass es bisher an einer einheitlichen Definition und an Mindeststandards für komplementäre Zugangswege mangelt und zahlreiche unterschiedliche Modelle zur Trägerschaft und zur Programmorganisation existieren. Eine interessante Erkenntnis der Studie liegt darin, dass eine *«Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (...) bei der Schaffung komplementärer Zugangswege (...) in der Regel nicht erforderlich» sei, «vielmehr wurden(zumindest bei den 14 im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten Massnahmen) sowohl bei der Trägerschaft und Organisation als auch bei den Einreisemodalitäten und Aufenthaltstiteln auf bereits bestehende Instrumente der jeweiligen Rechtsordnungen zurückgegriffen.»*<sup>6</sup> Das SEM hingegen verweist darauf, dass für ein stärkeres Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten wie es etwa CS-Programme vorsehen, in der Schweiz zunächst «rechtliche Grundlagen» geschaffen werden müssten.<sup>7</sup> Eine hinreichende Begründung dafür fehlt aus Sicht der SFH allerdings, zumal das Beispiel der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen aus Moldawien durch die Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» im März 2022 zeigt, dass es offensichtlich unter Umständen bereits heute ohne diesen Schritt möglich ist.<sup>8</sup>

Für den Vergleich und die abschliessende Bewertung der Programme greift die TC-Studie auf die folgenden UNHCR-Grundprinzipien zurück: Schutzprinzip, Verantwortungsteilung, Additonalität, Dauerhaftigkeit, Verantwortungsteilung, Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie Einheit von Familien.

Die TC-Studie kommt zum Ergebnis, dass das «Neustart im Team»-Programm (NesT)<sup>9</sup> aus Deutschland und das «Blended Visa Office-Referred»-Programm (BVOR)<sup>10</sup> aus Kanada am ehesten diesen Kriterienkatalog erfüllen. Zu den weiteren wichtigen Schlussfolgerungen gehören, dass CS-Programme tendenziell erfolgreicher sind, wenn es von Anfang an eine klare Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft gibt. Transparente schriftliche Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Akteuren eines Programmes sind dabei hilfreich, um Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermeiden. Eine Schlüsselrolle weist die Studie effizienten Koordinationsmechanismen zu, um ehrenamtliche Sponsoren ausreichend zu unterstützen und um die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren zu erleichtern. Im deutschen NesT-Programm übernimmt die Zentrale Koordinierungsstelle (ZKS) diese Funktion. Zudem sieht die Studie geeignete Vorbereitungs- und Trainingsmassnahmen für die zivilgesellschaftlichen Akteure, eine engmaschige Begleitung sowie einen regelmässigen Austausch als wichtige Faktoren für die Wirksamkeit der Programme. Die Programme

<sup>6</sup> TC Team Consult SA: Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 2022, S. 13.

<sup>7</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S.33.

<sup>8</sup> Die Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» zeigte sich im März 2022 bereit, die Unterbringung von 380 Personen aus Moldawien sicherzustellen, die im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine vom Bund aufgenommen werden. Der Bund hatte die Allianz zuvor um die Aufnahme von 500 Personen angefragt. Die Allianz erteilte diese Zusage unter der Bedingung, dass die Unterbringung vollständig vom Bund finanziert werde, d.h. ohne finanzielle Beteiligung der Städte.

<sup>9</sup> Das im Jahr 2019 in Deutschland eingeführte [Pilotprojekt «Neustart im Team \(NesT\)»](#), beinhaltet die Aufnahme von 500 besonders schutzbedürftigen Geflüchteten mit unterstützendem Engagement privater Akteure (Bürger, NGO, Firmen etc.) Eine eigens für das Pilotprogramm eingerichtete zivilgesellschaftliche Kontaktstelle dient dabei als Ansprechpartnerin für Mentoring-Gruppen und unterstützt diese bei der Betreuung der Geflüchteten. Jene werden analog zum Resettlement-Verfahren von UNHCR ausgewählt und von deutschen Behörden überprüft.

<sup>10</sup> [Blended Visa Office-Referred Program: About the process.](#)

sollten den Geflüchteten ausserdem eine längerfristige Perspektive bieten. Des Weiteren sorgen laut der TC-Studie umfassende Kommunikations- und Sensibilisierungsmassnahmen für eine bessere Akzeptanz von Aufnahmeprogrammen in der Öffentlichkeit.

Die TC-Studie spricht zwar keine Schweiz-spezifischen Empfehlungen aus, sie kann aber bei der Konzeption von Projekten im Bereich der komplementären Zugangswege für die Schweiz dennoch von grossem Nutzen sein: Die Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Staaten bei der Einführung von komplementären Zugangswegen ist hilfreich, um Risiken und Probleme zu verringern.

### **3.1 SFH plädiert für die Einführung von neuen komplementären Zugangswegen in die Schweiz**

Aufgrund der Ergebnisse der TC-Studie sowie eigenen Erkenntnissen und Erfahrungen betrachtet die SFH insbesondere Programme im Bereich des Community Sponsorship und der universitären Korridore als vielversprechende Möglichkeiten für die Schweiz, um einen effektiven Beitrag zum dringend benötigten Ausbau von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende zu leisten. Über CS-Programme können NGO, Unternehmen, Gemeinden, Privatpersonen oder andere Entitäten die Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden finanziell, praktisch und/oder ideell unterstützen. CS-Programme existieren in mehreren Ländern (z.B. Kanada) schon seit vielen Jahren in diversen Modellen, abhängig vom jeweiligen nationalen Kontext und der spezifischen Rechtslage.

Unterschieden werden kann hierbei zwischen CS-Programmen, die als reine Integrationsinstrumente für üblicherweise im Rahmen des Resettlement aufgenommene Flüchtlinge fungieren (wie die CS-Programme in Irland und UK) und CS-Programmen, durch die zusätzliche Flüchtlinge von einem Staat aufgenommen werden und die somit einen eigenständigen komplementären Zugangsweg darstellen (wie das deutsche NesT-Programm). CS-Programme haben sich in vielerlei Hinsicht als erfolgreich erwiesen. Die TC-Studie listet folgende Stärken von CS-Programmen auf:

- Die Integration von Flüchtlingen wird von Anfang an von einer engagierten Gruppe unterstützt;
- Die Flüchtlinge erhalten Zugang zu sozialem Kapital, das die staatlichen Behörden zumeist nicht in diesem Ausmass bieten können, wie z. B. zusätzliche Informationen zu Möglichkeiten im Bereich Wohnraum und Arbeit sowie soziale Verbindungen/Netzwerke;
- Durch die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern werden zusätzliche Ressourcen mobilisiert, die die Integration auf eine (kosten-) effizientere Weise unterstützen;
- Die verstärkte gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge führt zu einem positiven öffentlichen Diskurs in diesem Bereich.<sup>11</sup>

Ein weiteres wichtiges Argument für die Einführung von (neuen) CS-Programmen in der Schweiz besteht darin, dass solche Programme bereits in mehreren anderen Ländern seit Jahren erfolgreich praktiziert werden und diesbezüglich umfangreiche Erfahrungswerte zur Verfügung stehen, die bei der Entwicklung entsprechender CS-Programmen für die Schweiz äusserst dienlich sein könnten. Des Weiteren erreichten einige der CS-Programme das höchste Rating bei den von TC Team Consult untersuchten Projekte.<sup>12</sup>

Auch existieren mehrere Netzwerke, die Unterstützung beim Erfahrungsaustausch und der Programmkonzeption leisten wie etwa das Quality Sponsorship Network von SHARE<sup>13</sup>, dem diverse staatliche und zivile Institutionen angehören, die in verschiedenen Ländern Europas CS-Programme durchführen; das von der European Union Agency for Asylum (EUAA) koordinierte Netz

---

<sup>11</sup> TC Team Consult SA: Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 2022, S. 59.

<sup>12</sup> Ebd.: S. 97.

<sup>13</sup> Share Network: [Share projects: Quality Sponsorship Network](#) (QSN)

für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie die kanadische Global Refugee Sponsorship Initiative.<sup>14</sup>

### 3.1.1 Pilotprojekt Community Sponsorship

Die SFH regt eine schrittweise Einführung von CS-Programmen in der Schweiz an. In einem ersten Schritt könnte mit einem Pilotprojekt begonnen werden, welches an das deutsche NesT-Programm angelehnt ist und die Aufnahme einer begrenzten Anzahl von zusätzlichen Resettlement-Flüchtlingen beinhalten würde, die über die vom Bund alle zwei Jahre beschlossenen Kontingente hinausgeht.

Die Auswahl der Personen könnte dabei nach den Kriterien des Resettlement-Verfahrens durch UNHCR und das SEM erfolgen; es würde sich also um nach internationalen Standards anerkannte Flüchtlinge handeln, und der Bund wäre wie bisher nach geltendem Recht für die Auswahl der Flüchtlinge zuständig. Der Bund könnte in jedem Einzelfall überprüfen, ob es sich tatsächlich um besonders schutzbedürftige Flüchtlinge gemäss den Resettlement-Kriterien des UNHCR handelt und ob allfällige Ausschlussgründe vorliegen.<sup>15</sup> Die SFH plädiert bei der Auswahl der Flüchtlinge dafür, einen stärkeren Fokus auf die am stärksten gefährdeten Flüchtlingsgruppen zu legen – namentlich unbegleitete Kinder und Jugendliche, alleinstehende Mütter mit Kindern, Flüchtlinge mit Behinderungen sowie LGBTQI\*-Flüchtlinge. Kriterien wie Nationalität, Religion, Familiengrösse und Gesundheitszustand sollten die Auswahl nicht beeinflussen.<sup>16</sup>

Die im Rahmen des Schweizer Resettlement-Programms übliche dreitägige Pre-Departure Orientation (PDO) könnte für die Flüchtlinge innerhalb neuer CS-Programme ebenfalls vom Bund organisiert werden – idealerweise in verstärkter Zusammenarbeit mit den für die spätere Integration zuständigen Gemeinden und Sponsorengruppen sowie mit bereits integrierten Flüchtlingen. Auch die Einreise in die Schweiz könnte vom Bund organisiert werden, wie es bereits für Resettlement-Flüchtlinge üblich ist. Die Aufnahme würde in jenem Kanton bzw. in jener Gemeinde erfolgen, der/die an dem Programm beteiligt ist bzw. in dem/der sich die private Sponsorengruppe befindet.

In bestehenden CS-Programmen hat es sich als hilfreich erwiesen, im Vorfeld der Umsetzung ein sogenanntes «Initial Policy Framework» zu schaffen, in dem alle relevanten Definitionen, Prinzipien und Prozesse abgebildet werden, wie es etwa beim irischen Programm des Community Sponsorship der Fall ist.<sup>17</sup> Sinnvoll bei einem Schweizer CS-Programm könnte auch eine Vereinbarung zwischen dem SEM und/oder beteiligten Städten und Gemeinden und den Sponsorengruppen sein, in der die Pflichten der Stakeholder klar definiert und dokumentiert werden. Neben den Rechten und Pflichten der beteiligten Akteure sollten zudem mögliche Exit-Strategien benannt werden, für den Fall, dass es einem der beteiligten Stakeholder nicht mehr möglich ist, an dem Projekt weiterhin teilzunehmen.

Mit der Einführung eines solchen CS-Programms würde auch die Schweiz einen effektiven, wirklich komplementären Zugangsweg für besonders vulnerable Flüchtlinge schaffen. Zivilgesellschaftliche Akteure würden in enger Zusammenarbeit mit interessierten Städten und Gemeinden somit neben dem Bund verstärkt an der Aufnahme und der sozialen Integration der Flüchtlinge beteiligt. Interessierte Kantone, Städte, Gemeinden und private Sponsorengruppen könnten sich die organisatorischen und finanziellen Verantwortlichkeiten mit dem Bund teilen, wobei die genaue Aufteilung und ihre Dauer abzuklären wären. Eine Möglichkeit könnte etwa darin bestehen, dass der Bund den Kommunen für die zusätzlichen Flüchtlinge in den ersten zwei Jahren keine oder eine geringere Globalpauschale zahlt und/oder die Integrationspauschale des Bundes reduziert wird. Die am Programm beteiligten Kantone, Städte, Gemeinden

---

<sup>14</sup> Global Refugee Sponsorship Initiative: [Community Sponsorship](#).

<sup>15</sup> Alternativ könnte die Einreise von Flüchtlingen im Rahmen eines zukünftigen Community Sponsorship Programms auf Basis von Art. 4 Abs. 2 VEV erfolgen. In diesem Fall wäre es aber unabdingbar, dass das Verfahren grundlegend erleichtert und weniger restriktiv gehandhabt wird.

<sup>16</sup> Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) 2021: [NGO Statement](#), S. 2.

<sup>17</sup> Vgl. [Community Sponsorship Ireland - Initial Policy Framework](#).

oder privaten Sponsorengruppen würden sich dann im Rahmen des jeweiligen Projektes bereit erklären, diese Differenz teilweise oder ganz ausgleichen.

Es müsste im Detail geprüft werden, ob und welche Gesetzesänderungen oder Ergänzungen im Einzelnen für die Durchführung eines solchen CS-Programmes erforderlich werden würden. Die SEM-Analyse betont, dass *«es den Kantonen aus bundesrechtlicher Sicht unbenommen»* sei, *«für eine bestimmte Gruppe eine spezielle Umsetzung der Integration und Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Städten vorzusehen. Voraussetzung dazu ist, dass dies das kantonale Sozialhilferecht zulässt und im Kanton der politische Wille vorhanden ist, eine spezifische Regelung zu treffen. Eine solche Regelung könnte beispielsweise mittels einer Vereinbarung zwischen Kanton und Stad/Gemeinde erfolgen»*.<sup>18</sup> Zu prüfen wären somit die kantonalen Sozialhilferegulungen sowie die Möglichkeit, eine solche spezielle Vereinbarung auch zwischen einem Kanton und einer Sponsorengruppe zu treffen, unter Einbezug der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

### 3.1.2 Universitäre Korridore

Zusätzlich zu dem o.g. Programm im Bereich Community Sponsorship könnten universitäre Korridore als komplementärer Zugangsweg für die Schweiz in Betracht gezogen werden. Derzeit ist die gesetzliche Grundlage für eine Einreise bzw. Zulassung zu Aus- oder Weiterbildungszwecken von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz in Art. 27 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) geregelt. Die Zulassungsvoraussetzungen sind für Flüchtlinge, die sich ausserhalb der Schweiz befinden, kaum zu erfüllen, und die Programme sehen keinen Verbleib der Studenten in der Schweiz nach Abschluss ihres Studiums vor.

Daher plädiert die SFH zur Schaffung von universitären Korridoren als komplementärer Zugangsweg für junge Flüchtlinge, die sich noch in Erstaufnahmeländern befinden. Dadurch könnten über das bestehende Resettlement-Kontingent hinaus zusätzliche Flüchtlinge Schutz in der Schweiz finden und dabei von Universitäten und zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich auch aus Studierenden zusammensetzen können, in Form von CS-Programmen unterstützt werden. Das bewährte Programm des World University Service Canada (WUSC)<sup>19</sup> oder das UNICORE-Programm in Italien<sup>20</sup> sind in dieser Hinsicht beispielhaft: Beide Programme bieten anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Perspektive und verzichten auf eine gesetzliche Voraussetzung der gesicherten Wiederausreise (in der Schweiz verankert in Art. 5 AIG). Solche Programme könnten anfänglich für eine kleine Anzahl von besonders schutzbedürftigen, vom UNHCR anerkannten Flüchtlingen aufgelegt und später ausgeweitet werden. Auch hier könnte die Auswahl der Flüchtlinge durch den Bund erfolgen in Kooperation mit dem UNHCR sowie den beteiligten Universitäten.

## 3.2 Schweizer Erfahrungswerte mit Community Sponsorship

In der Schweiz existieren ebenfalls bereits Elemente von CS-Programmen und damit wichtige, lokale Erfahrungswerte und Strukturen. Dazu zählen u.a. das Pilot-Gastfamilienprojekt der SFH für afghanische, syrische und eritreische Flüchtlinge (2015-2018) sowie das aktuelle Gastfamilienprojekt der SFH für ukrainische Geflüchtete. Diese Projekte werden in der TC-Studie und der SEM-Analyse leider nicht bzw. nur sehr begrenzt erwähnt.<sup>21</sup>

Beim Gastfamilienprojekt während der Syrienkrise handelt es sich um ein Pilotprojekt in vier Kantonen (AG, BE, VD, GE). Dabei konnte die SFH zwischen 2015 und 2018 insgesamt 138

<sup>18</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S.34.

<sup>19</sup> World University Service of Canada: [Student Refugee Program - Finding Hope in Higher Education \(wusc.ca\)](https://www.wusc.ca/)

<sup>20</sup> UNHCR Italy: [University Corridors](https://www.unhcr.org/italy/university-corridors/).

<sup>21</sup> Die SEM-Analyse erwähnt das SFH-Gastfamilienprojekt nicht explizit. Es wird lediglich auf S. 3 angemerkt: *«Hingegen könnte allenfalls die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Unterbringung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden. Es fehlen allerdings entsprechende Erfahrungswerte hinsichtlich den längerfristigen organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen aus der Umsetzung. Sobald solche Erfahrungswerte vorliegen, wird eine Evaluation ins Auge gefasst werden»*.



anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene während mindestens zwölf Monaten bei insgesamt 104 Gastfamilien platzieren. Per Januar 2019 hat die SFH das Integrationsprojekt an lokal verankerte Organisationen mit grosser Betreuungserfahrung übergeben.<sup>22</sup>

Im aktuell laufenden SFH Gastfamilienprojekt für ukrainische Flüchtlinge koordiniert die SFH im Auftrag des Bundes und in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen die Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten bei privaten Gastfamilien. Dabei kommen der SFH die Erfahrungswerte aus dem o.g. Pilotprojekt zugute und sie konnte ihre Expertise in diesem Bereich weiter ausbauen und an Kantone und Gemeinden vermitteln.

Die SFH begleitet dabei den gesamten Prozess von der Platzierung der Geflüchteten bei Gastfamilien in den Bundesasylzentren sowie in einigen Kantonen bis hin zu deren Betreuung durch ein Hilfswerk oder die zuständige Behörde. Im ständigen Austausch mit den Behörden auf Bundesebene, den Kantonen, den Städten und den Gemeindeverbänden strebt die SFH dabei die Umsetzung von qualitativen Mindeststandards für die Platzierung bei Gastfamilien und deren Betreuung an. Für kantonale und kommunale Akteure stellt die SFH ein entsprechendes Instrumentarium sowie eine eigens entwickelte Fallführungssoftware zur Verfügung.

Die beiden SFH-Gastfamilienprojekte können als erfolgreiche Elemente von Community Sponsorship betrachtet werden. Das Projektprinzip ist, dass alle Gewinner sind: die Geflüchteten, die Gastfamilien und die Behörden. Integration wird als ein wechselseitiger Prozess gesehen zwischen der Zivilgesellschaft, die sich engagiert und im Gegenzug vom kulturellen Austausch profitiert, und Geflüchteten, die durch den Kontakt mit den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz die Sprache schneller lernen und ihre Integrationsperspektive verbessern. Gastfamilien unterstützen ihre Gäste bei Alltagsfragen, Behördengängen, helfen bei der Stellensuche oder bei der Schule und stellen oft ihr persönliches Netzwerk zur Unterstützung der Geflüchteten zur Verfügung. Die Behörden werden bei diesen Aufgaben entsprechend entlastet. Ausserdem führt die verstärkte gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge zu einem positiven öffentlichen Diskurs, mindert Vorurteile und Diskriminierung und führt so die humanitäre Tradition der Schweiz fort. Im Fazit erkennt die SFH mit Gastfamilien dieselben Stärken, wie TC Team Consult beim Community Sponsorship.

Wie in der SEM-Analyse angeregt, plädiert auch die SFH für eine systematische Evaluierung der Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten bei Gastfamilien in der Schweiz durch externe Fachspezialist\*innen, um weitergehende Informationen zu den Stärken und Schwächen dieses Modells zu erhalten. Einige Kantone haben zudem seit der Syrienkrise Gastfamilienprojekte für andere Flüchtlingsgruppen durchgeführt (BS, VD, SH). Auch diese Projekte sowie das Gastfamilienprojekt der SFH während der Syrienkrise könnten in die Evaluation einbezogen werden, da sich bei anderen Flüchtlingsgruppen mitunter andere Fragestellungen ergeben. So sind etwa die transkulturellen Kompetenzen der Gastfamilien wesentlich bedeutender. Die Ergebnisse der Evaluation werden – zusammen mit den Erfahrungen von CS-Programmen in anderen Ländern – für die Konzeption zukünftiger CS-Programme in der Schweiz sehr nützlich sein.

Sobald eine systematische Evaluation vorliegt und insofern die Ergebnisse eine Weiterführung von Gastfamilienprojekten sinnvoll erscheinen lassen, wird die SFH einen erneuten Anlauf nehmen, um Gastfamilien auch für andere anerkannte Flüchtlingsgruppen, wie etwa Resettlement-Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder UMA einzusetzen. Dafür müssen in erster Linie Kantone und Gemeinden überzeugt werden. Wichtig ist aber auch, dass das SEM eine klare Haltung einnimmt und prüft, wie es diese Form des Community Sponsoring seinerseits unterstützen kann. Die SFH ist bereit, ihre Expertise einzubringen, die Koordination weiterzuführen und entsprechende Projekte in Kantonen und Gemeinden zu unterstützen.

---

<sup>22</sup> Im Kanton Aargau an den Verein Familynetwork, im Kanton Bern an den Verein prima familia, in der Waadt an die Stiftung Le Relais und im Kanton Genf an das kantonale Sozialamt Hospice général (vgl. SFH: [Medienmitteilung](#) vom 03.12.2018).

## 4 Bestehende komplementäre Zugangswege in die Schweiz

Die SEM-Analyse zielt auf eine Bestandsaufnahme der gegenwärtig in der Schweiz existierenden Instrumente im Bereich der komplementären Zugangswege sowie auf eine Prüfung, inwieweit die in anderen Staaten angewandten Instrumente mit den bestehenden Rechtsgrundlagen der Schweiz vereinbar sind. Weiter enthält die SEM-Analyse ein hypothetisches Fallbeispiel, bei dem sich eine Stadt bereit erklärt, finanziell für zusätzliche Resettlement-Flüchtlinge aufzukommen. Das SEM kommt zum Ergebnis, dass sich ein derartiges Projekt grundsätzlich realisieren liesse, auch wenn diverse Belange vorgängig abgeklärt und gewisse Gesetzesänderungen erforderlich würden. Die SFH begrüsst diese Einschätzung, umso mehr als sich in der Vergangenheit diverse Schweizer Städte wiederholt für eine «eigenständige» Aufnahme von zusätzlichen Geflüchteten ausgesprochen haben. Für die Umsetzung eines solchen Programmes könnte die jeweilige Stadt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und/oder Gruppen von engagierten Privatpersonen zusammenarbeiten. Die SFH spricht sich dafür aus, dieses Szenario mit den Kantonen und Gemeinden zu vertiefen. Auch sollte das SEM konkretisieren, ob und welche Gesetzesänderungen tatsächlich notwendig wären, um ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement in der Schweiz zu ermöglichen.

Des Weiteren kommt das SEM in seiner Analyse zu dem Ergebnis: *«Das schweizerische Recht sieht bereits heute Möglichkeiten vor, schutzbedürftigen Menschen zusätzlich zum klassischen Resettlement einen sicheren und regulären Weg in die Schweiz zu ermöglichen. Dem Konzept der komplementären Zugangswege können in der Schweiz das humanitäre Visum, die Familienzusammenführung und der Familiennachzug, das Visum für Aus- oder Weiterbildung sowie das Visum für Erwerbstätigkeit zugeordnet werden. Somit kennt auch die Schweiz die meisten der im Ausland angewandten Instrumente der komplementären Zugangswege.»*<sup>23</sup>

Dazu hält die SFH fest, dass das Schweizer Asylrecht neben dem Resettlement zwar in der Tat weitere taugliche Instrumente bietet, um Geflüchtete eine rasche und sichere Aufnahme und Schutz in der Schweiz zu ermöglichen. Aufgrund der äusserst restriktiven Praxis entfalten diese Instrumente aber kaum Wirkung.

### 4.1 Humanitäre Visa

Die Möglichkeit, ein Asylgesuch bei einer Schweizer Botschaft im Ausland einzureichen, wurde 2012 abgeschafft. Als gleichwertigen Ersatz für dieses sog. Botschafts asyl wurde der Stimmbevölkerung dabei vom Bundesrat in Aussicht gestellt, *«dass Personen, die direkt an Leib und Leben gefährdet sind, weiterhin dank einem humanitären Visum in der Schweiz Schutz finden können»*. Theoretisch sind humanitäre Visa tatsächlich ein flexibles Instrument, um besonders schutzbedürftigen Geflüchteten aus humanitären Gründen rasch die sichere und legale Einreise in die Schweiz zu ermöglichen. In der Praxis zeigt sich seither allerdings, dass nur sehr wenige Geflüchtete diese Möglichkeit auch tatsächlich erhalten. Die aktuelle Praxis der Schweiz bei der Erteilung von humanitären Visa ist äusserst restriktiv und die Zahl der ausgestellten Visa zunehmend gering; so sank die Anzahl von 228 Visa im Jahr 2016 auf lediglich 94 Visa im Jahr 2021<sup>24</sup> – davon nur 37 für afghanische Staatsbürger\*innen, trotz über 10'000 Anfragen von Afghan\*innen.<sup>25</sup> Die Quote verweigerter Visa stieg seit Ende 2018 von 88 Prozent auf 94 Prozent im Jahr 2021.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 4.

<sup>24</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 17.

<sup>25</sup> Schweizerisches Rotes Kreuz: *Zu hohe Hürden für humanitäre Visa*, 11.04.2022.

<sup>26</sup> Das SEM weist darauf hin, dass die humanitären Visa erst seit 2016 statistisch ausgewertet werden können und die verweiger-ten Visaanträge erst seit dem 15. September 2018 (Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 17).

Der Zugang zu humanitären Visa ist denn auch an hohe Anforderungen und einschränkende Bedingungen geknüpft und wird durch formale und technische Hürden erschwert. Die offiziellen Informationen sind für gefährdete Personen kaum einsehbar und zu wenig detailliert. Oftmals befindet sich im Herkunfts- oder Aufenthaltsstaat der an Leib und Leben gefährdeten Personen keine Schweizer Vertretung und/oder die Reise zu einer Botschaft stellt eine zu grosse Gefahr dar. Die Orientierung des SEM an Risikoprofilen trägt der geschlechtsspezifischen Problematik nicht Rechnung, da es insbesondere für Frauen sehr schwierig ist, einem Risikoprofil wie vom SEM definiert zu entsprechen, obwohl sie tatsächlich mehrfach diskriminiert und gefährdet sind und in ihrem Herkunftsland keinen Zugang zu Schutz haben. Als Folge der äusserst restriktiven Praxis bei der Ausstellung humanitärer Visa und der hohen Ablehnungsrate hat das Schweizerische Rote Kreuz seine Beratungstätigkeit für Antragsteller\*innen in diesem Feld 2021 aufgegeben.<sup>27</sup>

Die SFH empfiehlt daher, die hohen Anforderungen und einschränkenden Bedingungen abzubauen und die formalen und technischen Hürden zu beseitigen. Insbesondere die Drittstaatenregelung sollte aufgehoben werden – im Minimum dann, wenn sich eine Person ausschliesslich zum Visumsverfahren in ein anderes Land begibt oder dort keinen effektiven und dauerhaften Schutz findet. Zudem sollten Informationen über das humanitäre Visum und zur Antragsstellung beim SEM und den Schweizer Vertretungen leichter zugänglich sein, die Antragsstellung sollte elektronisch erfolgen können und das Antragsformular revidiert werden. Da das humanitäre Visum per se noch keine nachhaltige Aufenthaltsregelung gewährleistet, ist die Einreichung eines Asylgesuchs notwendig. Wichtig ist es daher auch, dass die vorhandenen Informationen vom Visumsgesuch für das Asylverfahren zugänglich sind.

Die humanitären Visagesuche sollten zudem in zeitnaher Frist entschieden und Ablehnungsbescheide individuell und bezogen auf die jeweilige Situation der Antragsteller verfasst werden. Des Weiteren könnte die Schweiz mit Hilfe neuer Spezialweisungen an Leib und Leben bedrohte Menschen aufnehmen, so wie zuvor mit den Spezialweisungen für Syrien. Die SFH bedauert, dass etwa für Afghanistan seit der erneuten Machtergreifung der Taliban im August 2021 keine solchen Spezialweisungen beschlossen wurden.

Schliesslich verzichtet die SEM-Studie leider auf eine hinreichende Darstellung und Analyse des Botschaftsasyls, das eine wichtige Ergänzung der bestehenden komplementären Zugangswege darstellen würde. Dessen Wiedereinführung wird denn auch im Parlament erneut gefordert<sup>28</sup> angesichts der Tatsache, dass sich die humanitären Visa in der Praxis nie zu einem adäquaten Ersatzinstrument entwickelt haben.

## 4.2 Familienzusammenführung

Wenn ein Elternteil alleine ein Asylgesuch in der Schweiz stellt und einen Schutzstatus erhält, kann er oder sie je nach Rechtsstatus einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen. Die Kriterien für eine Familienzusammenführung sind in der Schweiz indes streng – eine schnelle und effiziente Wiedervereinigung der Familie ist oftmals nicht möglich. Mit Blick auf die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und auf das von der Bundesverfassung garantierte Recht auf Familie sind die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug bei Geflüchteten in der Schweiz sehr problematisch. Deren Recht auf Familienzusammenführung ist in mehrfacher Hinsicht stark eingeschränkt – vielen dauerhaft in der Schweiz lebenden Menschen wird dadurch die Möglichkeit verwehrt, hier mit ihren Angehörigen ein Familienleben zu führen. Besonders kritisch ist die Situation für vorläufig Aufgenom-

---

<sup>27</sup> Schweizerisches Rotes Kreuz: [Zu hohe Hürden für humanitäre Visa](#), 11.04.2022.Ebd.

<sup>28</sup> Die Motion Marti, Samira (21.3273): «Wiedereinführung des Botschaftsasyls» ist im Parlament hängig.

mene, deren Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland nicht möglich ist: Die dreijährige Wartezeit ist nicht gerechtfertigt und die strengen wirtschaftlichen Kriterien stellen hohe Hürden dar – die bestehenden Auflagen für den Familiennachzug sind kaum erfüllbar.<sup>29</sup>

Die SFH empfiehlt daher, den Zugang zum Recht auf Familienzusammenführung zu erleichtern und Programme zu deren Unterstützung und Förderung einzurichten, die den Zugang zu Informationen verbessern und das Visumantragsverfahren vereinfachen. In Fällen, die nicht in den Anwendungsbereich der Familienzusammenführung fallen, sollten Programme für die Aufnahme aus humanitären Gründen eingerichtet werden (z. B. für humanitäre Visa).

Das Recht auf Familienzusammenführung muss für alle Schutzberechtigten gleichermassen gelten, insbesondere auch für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz, für die heute starke Einschränkungen gelten (dreijährige Wartefrist, strenge ökonomische Auflagen). Dass die Familie zusammenleben kann, ist ein Menschenrecht. Neben völkerrechtlichen Verträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährt auch die Bundesverfassung dieses Grundrecht. Zudem ist es eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration.

Der bislang eng ausgelegte Familienbegriff sollte so erweitert werden, dass er den gelebten familiären Realitäten in den Heimat- und Herkunftsländern angemessen Rechnung trägt. Über die Kernfamilie hinaus sollte die Schweiz auch weitere Bezugspersonen für den Familiennachzug berücksichtigen, wenn gemäss den individuellen Umständen eine enge Bindung oder ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Dies gilt z.B. für Geschwister, Eltern, Grosseltern oder Enkelkinder sowie weitere Personen je nach Einzelfallkonstellation. Bei Kindern ist immer abzuklären, ob es dem übergeordneten Kindesinteresse entspricht, mit der Bezugsperson zusammenzuleben.

### 4.3 Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung für Geflüchtete

In Bezug auf den Zugang zu Aus- und Weiterbildungsprogrammen räumt auch das SEM ein, dass für Geflüchtete «beträchtliche Hürden» existieren, um ein Visa zu Aus- und Weiterbildungszwecken für die Schweiz zu erhalten. Zwar bestehen diverse Stipendienprogramme von Kantonen, Hochschulen, Stiftungen oder anderen Bildungseinrichtungen, um Personen die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Diese sind jedoch nicht ausreichend und nicht speziell auf die Bedürfnisse von Geflüchteten zugeschnitten. Die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen sind namentlich für besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge nur schwer erfüllbar, und die Bedingung der gesicherten Wiederausreise nach Abschluss der Ausbildung verwehrt Flüchtlingen eine langfristige Perspektive.

Zwar erachtet das SEM die Einführung eines CS-Programms zur finanziellen Unterstützung bei der Ausbildung von Flüchtlingen rechtlich für möglich, verweist aber darauf, dass in einem solchen Szenario interessierte Flüchtlinge dennoch die regulären Zulassungsvoraussetzungen zum Studium in der Schweiz erfüllen müssten. Somit kämen nur Flüchtlinge mit einem gesicherten Aufenthaltstitel in einem sicheren Drittstaat in Frage, die nach Abschluss der Ausbildung auch wieder zurückkehren müssten. Besonders schutzbedürftig sind jedoch zumeist jene Flüchtlinge, die sich noch nicht in einem sicheren Drittstaat aufhalten, sondern im Erstzufluchtsland; diese Menschen benötigen dauerhaften Schutz und eine langfristige Perspektive. Auch Visa zur Erwerbstätigkeit sind für Flüchtlinge ausserhalb der Schweiz nur in äusserst seltenen Fällen zugänglich. Das SEM erkennt denn auch an, dass *«die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können»*.<sup>30</sup>

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass gegenwärtig angesichts der Schweizer Praxis weder humanitäre Visa noch Familienzusammenführung und -nachzug noch das Visum für

<sup>29</sup> Dies zeigt eine im November 2017 veröffentlichte Studie des Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), welche mit Unterstützung von UNHCR verfasst worden ist. Vgl: Stephanie A. Motz: [Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen](#), Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), 2017.

<sup>30</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 27.

Aus- oder Weiterbildung oder das Visum für Erwerbstätigkeit als effektive Instrumente im Rahmen der komplementären Zugangswege in der Schweiz fungieren.

## 5 Fazit

Angesichts der wachsenden Zahl besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge weltweit gewinnen Resettlement und komplementäre Zugangswege zunehmend an Bedeutung. Da staatliche Beiträge den weltweiten Bedarf bei weitem nicht decken, wird die Rolle der Zivilgesellschaft zunehmend wichtiger. Die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen hat in der Schweiz eine lange Tradition und geniesst breiten Rückhalt in der Bevölkerung. Eine ganze Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kantonen, Städten und Gemeinden ist bereit sich stärker zu engagieren. Auch wachsende Teile der Bevölkerung haben Interesse, sich bei der Unterstützung und Integration von Flüchtlingen einzubringen, und viele leisten bereits einen tatkräftigen Beitrag, wie etwa derzeit bei der Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH verstärkt genutzt werden (können): Projekte im Bereich des Community Sponsoring bieten dafür eine ausgezeichnete Möglichkeit. Gemäss der TC-Studie ist bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft die professionelle Koordination und kontinuierliche Begleitung durch hauptamtliche Akteure ein massgeblicher Faktor für den Programmserfolg. Die SFH steht gerne bereit, eine solche Koordinationsrolle zu übernehmen und ein erstes Pilotprojekt zu leiten. Des Weiteren ist eine geänderte Praxis bei der Anwendung der bereits bestehenden komplementären Zugangswege in die Schweiz dringend geboten, damit diese Instrumente eine effektive Schutzwirkung für weitaus mehr Geflüchtete entfalten können, als dies derzeit der Fall ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Studienprojekt des SEM wichtige Bausteine für den notwendigen Ausbau von komplementären Zugangswegen in der Schweiz liefert. Damit das Studienprojekt zeitnah in einem stärkeren Beitrag der Schweiz bei der Bewältigung der globalen flüchtlingspolitischen Herausforderungen mündet, regt die SFH an, den Dialog im Rahmen der Begleitgruppe Resettlement sowie mit Städten, Gemeinden, Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Blick auf die Realisierung von möglichen Pilotprojekten voranzutreiben und zu konkretisieren. Die SFH sieht den weiteren Etappen auf diesem Weg erwartungsvoll entgegen und stellt dafür ihre Expertise und Erfahrungen gerne zur Verfügung.

## UNHCR-Stellungnahme zur Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

### Einleitung

UNHCR dankt für die Zustellung der TC Teamconsult Studie „Komplementäre Zugangswegen für Menschen auf der Flucht: Ein Länderverweis“ vom 24. März 2022 (nachfolgend zitiert als TC-Studie) sowie der Analyse des Staatssekretariats (SEM) zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz (nachfolgend zitiert als SEM-Analyse) per E-Mail vom 26. August 2022. UNHCR dankt ferner für die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich auf wichtige, ausgewählte Punkte der SEM-Analyse. Grundlage der UNHCR-Kommentare sind, neben dem Globalen Flüchtlingspakt<sup>1</sup> und den darauf basierenden Umsetzungsstrategien,<sup>2</sup> weitere in der TC-Studie erwähnte UNHCR-Positionen, sowie die UNHCR-Empfehlungen zu regulären Zugangswegen in die Schweiz vom Januar 2022.<sup>3</sup> Letzteres Dokument befindet sich im Anhang dieser Empfehlungen.

Angesichts der hohen Zahl von weltweit Vertriebenen, die 2022 die 100-Millionen-Grenze überschritten hat, ist der Bedarf an Resettlement und anderen regulären Zugangswegen zunehmend gestiegen. Die zur Verfügung stehenden Resettlement-Plätze können diesen Bedarf bei weitem nicht decken. Die Schaffung solcher Zugangswegen gehört daher zu den Kernzielen des Globalen Paktes für Flüchtlinge und den darauf basierenden oben erwähnten Strategien, wie aktuell der UNHCR *Roadmap 2030* für Drittlandlösungen.<sup>4</sup> Auch die Migrationsforschung hält „vor dem Hintergrund der Veränderung im internationalen Flüchtlingsschutzsystem [...] Ausbau und Diversifizierung von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende als dringend notwendig und geboten“ (TC-Studie, S. 36).

---

<sup>1</sup> United Nations (UN), Global Compact on Refugees (Dezember 2018), verfügbar unter: [UNHCR - Global Compact on Refugees – Booklet](#).

<sup>2</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways (Juni 2019), verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/10/Three-Year-Strategy-on-Resettlement-and-Complementary-Pathways.pdf> sowie die Nachfolgestrategie: UNHCR: Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030. The next phase of the Three Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021), (Juni 2022), verfügbar unter: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2022-08/Third%20Country%20Solutions%20for%20Refugees%20-%20Roadmap%202030.pdf>.

<sup>3</sup> UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein, Resettlement und komplementäre Zugangswegen (Januar 2022), verfügbar unter: [20220128\\_Brochure\\_Resettlement\\_DE.pdf \(unhcr.org\)](#).

<sup>4</sup> Siehe oben Fussnote 2.

UNHCR begrüsst daher nachdrücklich, dass der Schweizer Bundesrat im Umsetzungskonzept Resettlement von 2019 beschlossen hat, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete und Vertriebene zu prüfen.<sup>5</sup>

Nun liegt mit der SEM-Analyse erstmalig eine umfassende Übersicht über alle existierenden, regulären Zugangswege in die Schweiz vor. Dies ist zudem die erste Prüfung einer schon verschiedentlich geforderten Involvierung der Schweizer Städte und Gemeinden in solche Programme. Das umfangreich erarbeitete Material wird helfen, die Diskussion um reguläre Zugangswege in die Schweiz weiterzuführen. UNHCR ist erfreut über das Ergebnis der Studie, dass bereits unterschiedliche, legale Zugangswege in die Schweiz vorhanden sind, die Flüchtlingen offenstehen. Ebenso ist UNHCR erfreut, dass die Studie „ein stärkeres Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten angelehnt an das Community Sponsorship Programme grundsätzlich für vorstellbar hält“.

Allerdings legt die TC-Darstellung existierender Zugangswege nahe, dass diese bereits ausreichend sind. Dies entspricht weder den Beobachtungen von UNHCR noch denen anderer Expertinnen und Experten. Die unseres Erachtens zu positiver Darstellung entsteht unter anderem dadurch, dass bestehende Schwierigkeiten nicht oder nicht genügend dargestellt werden. So mangelt es bei der Vorstellung des humanitären Visums und der Familienzusammenführung an einer umfassenden Darstellung und Auseinandersetzung mit den Defiziten dieser Zugangswege. Ausserdem fehlt es an Vorschlägen, wie bestehende Mängel behoben werden könnten. Auch bei der Darstellung von Flüchtlingen offenstehenden, migrationsrechtlichen Instrumenten wären Vorschläge nötig und sinnvoll, wie die identifizierten Beschränkungen und Schwierigkeiten aufgehoben werden können. Ferner fehlt es an einer mit den Überlegungen zur Städtebeteiligung vergleichbaren Analyse über die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Schliesslich hätten die Informationen und Empfehlungen der vom SEM in Auftrag gegebenen TC-Studie besser genutzt werden können.

Nachfolgend werden diese Punkte erläutert und teilweise durch weitere Kommentare ergänzt.

#### Resettlement (Kapitel 2.4)

Die Schweiz befindet «sich mit 800 Resettlement-Plätzen pro Jahr im Vergleich zu anderen europäischen Staaten im Mittelfeld» wie die Analyse richtig darstellt. Im Rang nach absoluten Zahlen ist sie auf Platz 12 und im Rang nach Einwohnergrösse auf Platz 9. Auf einer Rangliste nach wirtschaftlicher Stärke stünde

---

<sup>5</sup> Bundesrat, Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement), Umsetzungskonzept Resettlement (Mai 2019) S. 11, verfügbar unter: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/resettlement/umsetzungskonzept-resettlementd.pdf.download.pdf/umsetzungskonzept-resettlement-d.pdf>.

die Schweiz weiter hinten. Die von UNHCR und anderen Akteuren geforderte Erhöhung der zur Verfügung stehenden Plätze liegt daher im Rahmen des Möglichen.

#### **UNHCR Empfehlungen:**

UNHCR würde es begrüßen, wenn Vorschläge zur Diskussion ausgearbeitet würden, inwiefern die Schweiz durch eine Ausweitung ihres Resettlement-Programmes einen weiteren Beitrag zur Deckung des weltweiten Resettlement-Bedarfs leisten könnte.

#### **Humanitäre Visa (Kapitel 3.1)**

Das humanitäre Visum ist ein wichtiges Schutzinstrument. Es ermöglicht, Einzelpersonen schnell aus akuter Lebensgefahr in Sicherheit zu bringen. UNHCR bedauert ausdrücklich, dass dieses Instrument nur in wenigen Ausnahmefällen zum Einsatz kommt. Angesichts der hohen gesetzlichen Voraussetzungen und einer insgesamt restriktiven Anwendungspraxis profitieren nur sehr wenige Personen von diesem Schutzinstrument. Hinzu kommen praktische Hindernisse wie zum Beispiel Schwierigkeiten beim Zugang zu Schweizer Botschaften in Krisengebieten, für die es häufig an pragmatischen Lösungen fehlt. Die Einschätzung von UNHCR wird von anderen Organisationen geteilt, so zum Beispiel vom Schweizerischen Roten Kreuz oder der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Aus diesem Grund hat das Schweizerische Rote Kreuz seine Beratungstätigkeit hierzu eingestellt.<sup>6</sup>

Die Tatsache, dass das humanitäre Visum nur wenig Schutz bietet, wird in diesem Kapitel nicht thematisiert. Im Gegenteil kommt die Analyse nur zum Ergebnis, dass mit „Art. 4 Abs. 2 VEV eine genügende Rechtsgrundlage besteht, um Personen die Einreise aus humanitären Gründen zwecks längerfristigen Aufenthaltes zu ermöglichen“. Ferner wird der Eindruck erweckt, dass das humanitäre Visum ein auch zahlenmässig bedeutendes Schutzinstrument ist. Dagegen wurden, wie auch die entsprechende Tabelle im Kapitel zeigt, zuletzt pro Jahr weniger als 10 % der Anträge angenommen. Ebenfalls nicht thematisiert werden die praktischen Hindernisse, die ebenfalls dazu beitragen, dass die Zahl der Personen, die von diesem Schutzinstrument profitieren können, gering bleibt. Man hätte hier zumindest über kritische Analysen von erfahrenen schweizerischen Organisationen wie zum Beispiel des Schweizerischen Roten Kreuzes informieren können und sich folglich auch mit dieser Kritik auseinandersetzen können.

Der Ländervergleich auf Seite 18 kommt richtigerweise zum Ergebnis, dass andere europäische Staaten nicht über das Instrument eines humanitären Visums verfügen. Verschiedene Resettlement-Länder, wie zum Beispiel Schweden, haben aber Emergency Resettlement-Programme, die hier der Vollständigkeit halber hätten angefügt werden sollen. Die Schweiz verfügt derzeit nicht über ein solches Programm.

<sup>6</sup> Siehe hierzu u.a. Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Sieben Jahre Beratungsdienst Humanitäre Visa: Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Dezember 2021), verfügbar unter [20180605\\_GI\\_SIM\\_Factsheet\\_Migration\\_A4\\_DE.indd\(ctfassets.net\)](#).



Die Erfahrungen der im August 2021 durchgeführten Evakuierungsaktion aus Afghanistan, die auch 218 afghanische Staatsangehörige umfasste,<sup>7</sup> könnte jedoch genutzt werden, um die Einführung eines solchen Programms zu diskutieren.

#### UNHCR Empfehlungen:

- Klarstellen, dass die eng gefassten Kriterien, die restriktive Interpretation sowie praktische Hindernisse dazu führen, dass nur wenige Personen pro Jahr von einem humanitären Visum profitieren können.
- Handlungsoptionen aufführen, wie dieses Instrument einer grösseren Anzahl von Einzelpersonen in unmittelbaren Notsituationen zugänglich gemacht werden könnte, die keinen Zugang zu Resettlementprogramm haben.
- Die zum Zweck der erweiterten Familienzusammenführung, auf der Grundlage besonderer Weisungen ausgestellten, humanitären Visa für syrische Staatsangehörige aus der Gesamtzahl der Tabelle in Anhang II herausrechnen und separat ausweisen.
- Auf kritische Analysen von erfahrenen schweizerischen Akteuren wie dem SRK hinweisen.
- Auf das Emergency Resettlement-Programm einiger europäischer Staaten sowie die Möglichkeit für die Schweiz, ein solches zu entwickeln, hinweisen.
- Die Wertung, dass es in der Schweiz mit Art. 4 Abs. 2 VEV eine „genügende“ Rechtsgrundlage gibt, überdenken.

#### Familiennachzug (Kapitel 3.2)

Das Kapitel gibt einen korrekten Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen der Familienzusammenführung in der Schweiz. Es fehlen jedoch die praktischen Hindernisse der Familienzusammenführung, die dazu führen, dass ein Familiennachzug trotz Genehmigung nicht zustande kommt.

Nicht erkenntlich werden aus den Informationen die Konsequenzen

- des sehr restriktiven rechtlichen Rahmens für die Familienzusammenführung, insbesondere für Personen mit vorläufiger Aufnahme, aber teilweise auch für Flüchtlinge, vor allem, wenn nur Familiennachzug nach dem AIG beantragt werden kann.
- einer Rechtsanwendung, die vorhandene Ermessensspielräume nicht genügend ausschöpft, einschliesslich derer, die sich aus der Anwendung von Art. 8 EMRK sowie aus der Kinderrechtskonvention und anderen Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz ergeben.

---

<sup>7</sup> EDA, Afghanistan: Schweiz schliesst Evakuierungsaktion ab (August 2021), verfügbar unter: [Afghanistan: Schweiz schliesst Evakuierungsaktion ab \(admin.ch\)](#)

- der mannigfaltigen praktischen Hindernisse in Fällen, in denen die Familienzusammenführung genehmigt wurde.

Diese führen in vielen Fällen zu einer dauerhaften Trennung von Kernfamilien. UNHCR und viele andere Akteure haben die Schweizer Praxis immer wieder kritisiert und zu einer vollständigen Umsetzung des u.a. in Art. 8 EMRK verankerten Rechts auf Familienzusammenführung aufgerufen.<sup>8</sup> Auch Flüchtlinge müssen, unabhängig ihres Aufenthaltstitels, ihr Recht auf Familienleben verwirklichen können. UNHCR und andere Akteure haben dabei auch immer wieder auf die Bedeutung des Kindeswohls bei Entscheidungen zum Familiennachzug hingewiesen.<sup>9</sup> Auch die TC-Studie weist darauf hin, dass bei Programmen zum Familiennachzug hohe bürokratische Hürden, lange Wartezeiten sowie die restriktive Auslegung des Familienbegriffs zu beobachten sind – allerdings ohne speziell auf die Schweiz einzugehen (TC-Studie, S. 41).

Hier böte die Analyse die Chance, bestehende Problemfelder aufzuzeigen und Alternativen zumindest zu skizzieren. Hierzu könnte unter anderem mehr Flexibilität bei der Anzahl der erforderlichen Dokumente, bei der Bewertung von Identitätsnachweisen oder bei Anforderungen an/Ausstellung von Reisedokumenten gehören. Beispiel sind in der europäischen Staatenpraxis zu beobachten und könnten hierfür herangezogen werden.<sup>10</sup> Diese Chance ist bisher nicht genügend wahrgenommen worden. Vielmehr wird der Eindruck vermittelt, dass das Rahmenwerk bei der Familienzusammenführung keinen Grund zu Beanstandungen gibt.

#### UNHCR Empfehlungen:

- Die rechtlichen sowie praktischen, bestehenden Herausforderungen beim Familiennachzug darstellen. Hier könnte auf wichtige, bereits existierende Studien hingewiesen werden.
- Anhand möglicher Lösungsansätze aufzeigen, wie zumindest einige dieser Herausforderungen selbst bei Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens gelöst werden könnten.

<sup>8</sup> Siehe zum Beispiel: S. A. Motz, Family Reunification for Refugees in Switzerland Legal Framework and Strategic Considerations (Oktober 2017), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a0971d54.html>; F. Maiani, Der Schutz der Einheit der Familie in Dublin-Verfahren. Auf dem Weg zu einer schutzorientierten Umsetzungspraxis (Oktober 2019), verfügbar unter: [MAIANI-Dublin-Study-German-Final-26.05.2020.pdf](https://www.csdm.org/MAIANI-Dublin-Study-German-Final-26.05.2020.pdf) ([centre-csdm.org](https://www.csdm.org/)); Schweizerische Rotes Kreuz, Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz. Bedarfserhebung (Mai 2020), verfügbar unter: [GI SIM bro Bericht Familiennachzug extern A4 d S46 2005 web.pdf](https://www.ctfassets.net/GI-SIM_bro_Bericht_Familiennachzug_extern_A4_d_S46_2005_web.pdf) ([ctfassets.net](https://www.ctfassets.net/)); Schweizerische Flüchtlingshilfe: Familienzusammenführung. SFH Positionspapier (April 2021), verfügbar unter: [https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401\\_SFH\\_Positionspapier.pdf](https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier.pdf).

<sup>9</sup> Motz, ebd., S. 47 ff; Maiani, ebd., S. 38f.

<sup>10</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Families Together. Family Reunification in Europe for Refugees (Dezember 2018) Good Practise Examples, S. 14, 17, 20, 24, 26, 31, verfügbar unter: [Familiestgether\\_20181203-FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/Familiestgether_20181203-FINAL.pdf) ([unhcr.org](https://www.unhcr.org/)); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification (2nd edition, Januar 2018), Conclusion, S. 221-222, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.

### Visa für Aus- und Weiterbildung und Arbeitsaufnahme (Kapitel 3.3. und 3.4)

Kapitel 3.3. und 3.4 geben einen Überblick über die Möglichkeiten für Flüchtlinge, zu Aus- und Weiterbildungszwecken bzw. zur Arbeitsaufnahme in die Schweiz zu kommen.

Bei diesen Zugangswegen handelt es sich nicht um humanitäre/flüchtlingsrechtliche Instrumente, sondern solche der Migrationspolitik. Dennoch können sie helfen, Flüchtlingen einen besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu geben und/oder deren Lebensperspektive zu verbessern. UNHCR begrüsst es daher sehr, dass das SEM diese Instrumente in seine Analyse einbezogen hat. So liegt zum ersten Mal ein guter Überblick über solche Möglichkeiten vor.

Bei der Nutzung von migrationsrechtlichen Instrumenten für den Flüchtlingsschutz ist wichtig, dass die besondere Situation und die Herausforderungen von Flüchtlingen mitberücksichtigt werden. Darauf weist auch die TC-Studie hin (S. 43). Dies erfordert zum Teil weitere, unterstützende Massnahmen oder auch Ausnahmeregelungen, die allerdings so gefasst werden müssen, dass die migrationsrechtlichen Ziele dieser Instrumente beibehalten werden. Migrations- sowie Schutzaspekte müssen sozusagen zusammengelesen werden.

Die SEM-Analyse setzt sich hiermit nicht genügend auseinander. Sie zeigt auf, dass es die Schweiz Drittstaatsangehörigen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten unter eng gefassten Bedingungen ermöglicht, ein Visum für die Einreise und den temporären Aufenthalt in der Schweiz zu erhalten. Des weiteren könnte dieses unter bestimmten Voraussetzungen bei der Einreise zu Ausbildung/Weiterbildung in einen dauerhafteren Aufenthalt umgewandelt werden können. Die SEM-Analyse weist auch darauf hin, dass Flüchtlinge grundsätzlich Zugang zu diesen Programmen haben. Eine Einreisegenehmigung wird aber in der Regel nur erteilt, wenn die Rückkehrbereitschaft und -möglichkeit dargelegt werden, was bei Flüchtlingen häufig nicht der Fall sei. Sie kommt daher auch zu dem Schluss, dass „die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können“.

Wenngleich klar ist, dass diese Kanäle nur für bestimmte Flüchtlingsgruppen relevant sind, wäre es dennoch wichtig, bestehende Herausforderungen und Möglichkeiten darzustellen, gegebenfalls unter Berücksichtigung der TC-Studienergebnisse, damit dies in die politische Diskussion einfliessen kann.

Zu unterscheiden sind hier zwei Konstellationen:

- Flüchtlinge, die einen temporären Aufenthalt in der Schweiz zu oben angegebenen Zwecken nutzen wollen, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt im Erstasylstaat zu verbessern. Hier ist es klar, dass der Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.

- Flüchtlinge, die solche Möglichkeiten nutzen wollen, um in der Schweiz oder anderen Staaten Zugang zu einer langfristigen Lösung zu erhalten – d.h. zu einem selbstbestimmten, finanziell unabhängigen Leben –, da eine solche im Erstasyland nicht vorhanden ist.

Beide Gruppen gehen mit unterschiedlichen Chancen und Herausforderungen einher und sollten daher getrennt betrachtet werden.

Im Hinblick auf die erste Gruppe stehen Ausbildungs- bzw. Arbeitsprogramme Flüchtlingen zwar grundsätzlich offen, die besondere Situation von Flüchtlingen verhindert jedoch häufig einen gleichberechtigten Zugang, wenn hier keine unterstützenden Massnahmen getroffen werden. Dies wird auch in der TC-Studie hervorgehoben. Hierzu gehören zum Beispiel der Zugang zu Information über solche Programme, fehlende Reisedokumente und/oder Qualitätsnachweise und fehlende finanzielle Mittel, um die mit der Bewerbung einhergehenden Kosten zu decken.<sup>11</sup> Des Weiteren sind Erstasyländer nicht daran interessiert, dass Flüchtlinge tatsächlich Zugang zu solchen Programmen erhalten und verhindern dies durch verschiedene Mittel. An solchen unterstützenden Massnahmen fehlt es momentan in der Schweiz noch, auch wenn für einige Einzelfälle pragmatische Lösungen gefunden wurden.

Es wäre wichtig, dass diese Herausforderungen in der Analyse benannt werden. Ausserdem könnten auf der Basis bestehender guter Praktiken, wie sie zum Teil auch aus der TC-Studie hervorgehen, als auch auf der Basis von Erfahrungen mit pragmatischen Einzelfalllösungen in der Schweiz, Möglichkeiten aufgezeigt werden, welche Massnahmen innerhalb des geltenden Rechts getroffen werden können und wo dies allenfalls nur durch eine Gesetzesänderung möglich wäre.

Eine Öffnung dieser Kanäle für die zweite Gruppe setzt eine Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt des „vorübergehenden Charakters“ dieser Instrumente einerseits, und dem Schutz vor Refoulement und der Notwendigkeit einer längerfristigen/dauerhaften Perspektive andererseits voraus. Die in der TC-Studie aufgenommenen Modelle zeigen hier verschiedene Möglichkeiten auf:

- Sonderprogramme wie in Portugal, bei denen eine nicht vorhandene Rückkehrmöglichkeit nicht zum Ausschluss vom Programm führt. Hierfür wären in der Schweiz möglicherweise die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen notwendig.
- Grössere Flexibilität bei der Interpretation des „vorübergehenden Charakters“ solcher Programme. Selbst wenn der vorübergehende Charakter solcher Visumserteilungen gewahrt werden soll/muss, ist dies nicht zwingend mit der Rückkehr in den Erstasyland verbunden. Der vorübergehende Charakter des

---

<sup>11</sup> Auf solche Hindernisse wies auch ein kürzlich von der Eidgenössischen Migrationskommission organisierter Runder Tisch zum Hochschulzugang für Flüchtlinge, die sich bereits in der Schweiz befinden, hin. Eidgenössische Migrationskommission, Medienmitteilung. Runder Tisch: Studieren nach der Flucht (Mai 2022), verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89013.html>

Aufenthaltes könnte dadurch gewahrt werden, dass sich an das Programm weitere (temporäre) Programme im Inland bzw. Ausland anschliessen, die schliesslich zu einer dauerhaften Lösung führen. Ein Plan mit verschiedenen temporären Programmen könnte von vornherein Bedingung für den Zugang sein. Angesichts der Tatsache, dass solche Visa für die Erwerbstätigkeit lediglich für wenige Bereiche offenstehen, in denen ein Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitnehmenden herrscht, könnte bereits eine grosse Wahrscheinlichkeit eines Zugangs zu Anschlusslösungen als ausreichend erachtet werden, um den vorübergehenden Charakter zu bejahen. Das in der Analyse erwähnte Programm der „Scholars at Risk“ und die Lebensläufe der Akademiker, die hiervon profitieren konnten, zeigen auf, dass dies im Rahmen des geltenden Rechts möglich ist.

#### **UNHCR Empfehlungen:**

- Die besondere Situation von Flüchtlingen im Hinblick auf die Nutzung von migrationsrechtlichen Instrumenten miteinbeziehen; Schwierigkeiten aufzeigen und Massnahmen vorschlagen, die den Flüchtlingen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Programmen gewähren.
- Unter Berücksichtigung der TC-Studienergebnisse und bestehender Schweizer Beispiele wie der „Scholars at Risk“, Vorschläge erarbeiten, wie Flüchtlinge, die nicht in einen Erstasyland zurückkehren können bzw. bei denen eine solche Rückkehr einer dauerhaften Lösung nicht förderlich wäre, dennoch von Arbeits- bzw. Ausbildungsprogrammen profitieren können.

#### **Community Sponsorship (Kapitel 3.5)**

UNHCR begrüsst, dass die SEM-Analyse sich auch mit den sogenannten Community Sponsorship-Programmen auseinandersetzt und bestehende gute Beispiele aus dem Ausland aufgreift. Wichtig für die Diskussion ist dabei vor allem, dass die SEM-Analyse rechtliche Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden klar herausarbeitet. Dies ist entscheidend, damit Programme entwickelt werden können, die konform mit der Schweizer Bundesverfassung sind und damit eine realistische Chance auf Verwirklichung haben. UNHCR begrüsst ferner, dass die SEM-Analyse zum Ergebnis kommt, dass Community Sponsorship-Programme „grundsätzlich vorstellbar“ (S. 33) sind.

Nicht einleuchtend ist dagegen die Schlussfolgerung, dass hierfür „rechtliche Grundlagen“ geschaffen werden müssen, zumal die TC-Studie darauf hinweist, dass dies bei den aufgeführten Programmen in anderen europäischen Ländern mit vergleichbaren Systemen nicht notwendig war. Auch das Beispiel der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen aus Moldawien durch die Allianz „Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen“ zeigt, dass dies offensichtlich möglich ist.

Zu begrüßen ist, dass sich die Analyse nachfolgend detailliert damit auseinandersetzt, wie eine Aufnahmemöglichkeit von Städten und Gemeinden ermöglicht werden könnte. Hieraus wird deutlich, dass ein verstärktes Engagement bestimmter Städte und Gemeinden im Resettlement-Bereich vorstellbar wäre, es hierzu aber verschiedener Vorabvereinbarungen bedürfte:

- Einen Bundesratsbeschluss über die Aufnahme von Flüchtlingen, insoweit das städtische Engagement zu einer Erhöhung der Resettlement-Quote führen soll.
- Eine Vereinbarung Bund – Kanton, falls a) ein städtisches Engagement zu einer höheren Zahl von Resettlement-Flüchtlingen führt, die vom Kanton übernommen werden, und b) vereinbart werden soll, dass die zusätzlichen Kosten nicht vom Bund, sondern durch den Kanton getragen werden sollen.
- Eine Vereinbarung Kanton – Stadt/Gemeinde über die Zuweisung und die Kosten, welche die Gemeinde zu übernehmen bereit ist.

Damit diese verschiedenen Vereinbarungen zustande kommen können, ist es notwendig, dass die interessierten Städte bzw. Gemeinden konkretisieren, wie sich ihr Engagement gestalten würde, ob sie zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen, ob sie bereit wären, Zusatzkosten zu übernehmen und wenn ja, welche. Die Notwendigkeit der Konkretisierung des Beitrags von Städten und Gemeinden könnte die Analyse noch besser herausarbeiten.

#### Beteiligung der Zivilgesellschaft

In der Analyse fehlt eine detailliertere Auseinandersetzung mit Community Sponsorship-Programmen unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Dies, obwohl die TC-Studie (S. 37) auf eine OECD/UNHCR-Studie hinweist und darauf, dass sich die dort vorgestellten Zugangswege „durch das vielgestaltige Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren“ auszeichnet und „durch neue Modelle und Formate der Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren ..., von denen nicht nur die Neuankommenden profitieren können“. Auch die detailliertere Analyse unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Programme in der TC-Studie (S. 109) kommt zu einem positiven Ergebnis: „Gerade bei dauerhaft angelegten Programmen, die den Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft vorsehen, ist davon auszugehen, dass die Integration der Geflüchteten in die Aufnahmegesellschaft besser gelingt.“ Gleichzeitig gibt die Studie eine Reihe von Empfehlungen, wie zivilgesellschaftliche Beteiligung am effektivsten gestaltet werden kann.

Es wäre wichtig, dass die SEM-Analyse diese Studienergebnisse miteinbezieht, sich mit diesen auseinandersetzt und einen Rahmen ausarbeitet, innerhalb dessen ein zivilgesellschaftliches Engagement in der Schweiz möglich und besonders nützlich wäre. Hierfür könnten ausserdem die Erfahrungen mit dem bereits bestehenden zivilgesellschaftlichen Engagement genutzt werden. Die SEM-Analyse erwähnt hier zwar das Gastfamilienprogramm für Schutzsuchende aus der Ukraine, ohne daraus jedoch konkrete Vorschläge für ein Community Sponsorship-Programm herzuleiten.



Empfehlungen von UNHCR  
Bern, Januar 2022

**Weltweit nehmen Fluchtbewegungen an Umfang und Komplexität zu. 85 Prozent aller Flüchtlinge halten sich in Ländern auf, die selbst vor grossen wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Herausforderungen stehen. Es ist daher dringend notwendig, die Last und Verantwortung für die Aufnahme und Unterstützung der wachsenden Zahl von Flüchtlingen gerechter zu verteilen. Resettlement und komplementäre Zugangswege sind zentrale Instrumente, mit denen die Schweiz und EU-Länder ihre Solidarität zeigen können.**

Weltweit brauchen 1,4 Millionen Flüchtlinge eine Neuansiedlung (Resettlement). Doch weniger als 5 % pro Jahr erhalten den dringend notwendigen Aufnahmeplatz in einem sicheren Drittland. In einem Strategiepapier hat UNHCR deshalb dargelegt, wie Flüchtlinge mithilfe von Resettlement und komplementären Fluchtwegen besser geschützt werden können.<sup>1</sup>

Auch die Schweiz kann einen wichtigen Beitrag leisten, die Ziele der von UNHCR ausgearbeiteten Strategie zu erreichen und damit Flüchtlinge besser zu schützen. Hierfür ist es notwendig, dass eine grössere Anzahl von Flüchtlingen, die dauerhafte Lösungen in Drittländern brauchen, Zugang zu Schweizer Resettlement-Programmen bekommen.

UNHCR ermutigt Staaten wie die Schweiz, auch über andere, komplementäre Wege nachzudenken, die Flüchtlingen ohne Perspektive in Drittstaaten die sichere Einreise ermöglichen. Letztere sollen immer ergänzend geschaffen und nicht gegen Resettlement-Kontingente aufgerechnet werden.

Auf den folgenden Seiten finden sich die wichtigsten UNHCR-Empfehlungen zu Resettlement und komplementären Zugangswegen.

<sup>1</sup> Vgl. UNHCR, *The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways*, Juni 2019.



## ÜBERSICHT

### WAS SIND KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE?

Komplementäre Zugangswege sind sichere und geregelte Verfahren, die unter Einbindung lokaler Akteure das Resettlement von Flüchtlingen ergänzen. Sie sind meistens verbunden mit einem grossen Engagement seitens der Zivilgesellschaft, von Städten, Gemeinden, Universitäten oder anderen Akteuren. Komplementäre Zugangswege bieten Flüchtlingen ebenso wie Resettlement internationalen Schutz und eine dauerhafte Lösung im Aufnahmeland.

### RESETTLEMENT

### KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

Humanitäre  
Visa

Community/Private  
Sponsorship

Familienzusammen-  
führung

Ausbildungs-  
plätze

Arbeits-  
möglichkeiten

Andere  
Möglichkeiten

## WAS IST RESETTLEMENT UND WER KOMMT DAFÜR IN FRAGE?

Resettlement bedeutet, dass besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat neu angesiedelt werden (Resettlement = Neuansiedlung). Dieser Staat gewährt den Flüchtlingen Schutz und bietet ihnen die Möglichkeit, sich im Land dauerhaft zu integrieren.

UNHCR ist für die Identifizierung der Flüchtlinge, die in das Resettlement-Programm aufgenommen werden, zuständig. Die beteiligten Staaten entscheiden anschliessend selbständig darüber, wer aufgenommen wird. Die Auswahl der Flüchtlinge durch UNHCR erfolgt nach etablierten, objektiven Kriterien in einem mehrstufigen Verfahren. Um für ein Resettlement in Frage zu kommen, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Person muss von UNHCR als Flüchtling anerkannt sein. Ein Flüchtling ist ein Mensch, der nicht in sein Herkunftsland zurückkehren kann, weil dort Verfolgung, Krieg oder Gewalt drohen.
- Die Person kann weder in ihr Herkunftsland heimkehren noch dauerhaft im Erstaufnahmestaat verbleiben. Da die Zahl der bereitgestellten Resettlement-Plätze viel geringer ist als die Zahl der Flüchtlinge, die Resettlement benötigen, muss UNHCR priorisieren und kann in der Regel nur besonders schutzbedürftige Personen vorschlagen. Hierzu gehören vor allem:
  - Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge;
  - Flüchtlinge mit besonderen rechtlichen oder physischen Schutzbedürfnissen (Gefahr von Refoulement oder willkürlicher Verhaftung);
  - Kranke Flüchtlinge, deren Behandlung im Erstzufluchtsstaat nicht gewährleistet ist;
  - Frauen, die im Erstaufnahmestaat aufgrund ihres Geschlechts besonderen Risiken ausgesetzt sind (Alleinstehende oder Alleinerziehende);
  - Gefährdete Kinder (unbegleitete Kinder, Opfer von Kinderarbeit).

Personen, die schwere Verbrechen begangen haben oder eine Gefahr für andere darstellen, sind vom Resettlement ausgeschlossen.

## RESETTLEMENT

### Schrittweise Fortführung und Stärkung von Resettlement-Programmen

**Zusätzliche Resettlement-Plätze.** UNHCR begrüsst, dass die Schweiz seit 2012 wieder Resettlementplätze für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge zur Verfügung stellt. Eine Erhöhung der gegenwärtigen Zahl von 800 Plätzen pro Jahr wäre aber nach Auffassung von UNHCR möglich und angebracht.

Nach wie vor erhält nur ein Bruchteil der Flüchtlinge, die gemäss Prüfung von UNHCR auf Resettlementplätze angewiesen sind, tatsächlich die Möglichkeit, in ein sicheres Drittland auszureisen. Zudem ist die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz in den letzten Jahren stetig gesunken. UNHCR empfiehlt daher eine schrittweise Erhöhung des gegenwärtigen Resettlement-Programms. So

stärkt die Schweiz den Schutz von Menschen, die sich nicht auf lange, gefährliche Fluchtwege begeben können, beispielsweise Frauen und Kinder. Weiter leisten zusätzliche Plätze einen wichtigen Beitrag zur internationalen Solidarität und zur Unterstützung der stark belasteten Erstaufnahmeländer.

**Stärkung der Aufnahmekapazität in der Schweiz.** Parallel zu einer schrittweisen Erhöhung der Zahl der Resettlement-Plätze empfiehlt UNHCR, den Dialog zwischen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und der Zivilgesellschaft, NGOs, Städten und anderen Akteuren fortzusetzen. Nachhaltig erfolgreiches Resettlement bedingt finanzielle

Investitionen in Aufnahme- und Integrationsprojekte. Aber auch kreative Formen der Zusammenarbeit zwischen den genannten Partnern sind wichtig. So werden Kapazität und Qualität der bestehenden Strukturen effektiv weiterentwickelt und die Akzeptanz für das Resettlement gestärkt.

### **Diversifizierung der Resettlement-Programme.**

UNHCR begrüsst die bisherigen Schritte der Schweiz, das Resettlement-Programm auf Fluchtbewegungen in unterschiedlichen Kontexten auszuweiten. UNHCR ermutigt die Schweiz, an dieser Strategie festzuhalten und zu prüfen, ob Flüchtlinge aus weiteren Herkunfts- und Erstaufnahmeländern aufgenommen werden können.



© UNHCR/Gordon Welters

## Vorrang von Schutzaspekten und Ausbau der Zusammenarbeit

### **Schutz und Vulnerabilität im Vordergrund.**

Der Schutzbedarf von Flüchtlingen steht bei der Auswahl für ein Resettlement immer an erster Stelle. Andere Überlegungen, wie das Integrationspotential von Flüchtlingen, sollten nicht massgebend sein.

### **Kein Ersatz für den Zugang zum Asylverfahren in der Schweiz.**

Personen, die selbständig in die Schweiz kommen, um Schutz zu suchen, müssen weiterhin auf eine faire, effektive Prüfung ihres Asylantrags zählen können. Resettlement dient dem zusätzlichen Schutz besonders vulnerabler Flüchtlinge.

### **Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Resettlement-Akteuren.**

Neben UNHCR haben auch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO (neu: Asylagentur

der Europäischen Union EUAA), die Internationale Organisation für Migration (IOM) sowie internationale Nichtregierungsorganisationen Expertise im Resettlement. Ein Ausbau der Zusammenarbeit mit diesen Akteuren macht das Resettlement-Verfahren noch effizienter.

**Einführung innovativer Tools.** Während der Corona-Pandemie hat die Schweiz 2020/2021 den Resettlement-Prozess unter schwierigen Bedingungen aufrechterhalten und Interviews mit Flüchtlingen per Videokonferenz durchgeführt. UNHCR empfiehlt, die Offenheit für neue, innovative Strategien und Instrumente weiter zu pflegen und eine krisenresistente Resettlement-Strategie fortzuführen.

## KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

### Aufbau komplementärer Zugangswege

#### **Förderung von Community/ Private Sponsorship- Programmen.** UNHCR

empfiehlt, Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und/oder lokalen staatlichen Akteuren zu unterstützen. Durch die finanzielle, administrative und ideelle Unterstützung solcher Partnerschaften mit «Sponsoren» entstehen neuartige, zusätzliche Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge, die in Erstaufnahmeländern von UNHCR ausgewählt wurden und Aufnahme in einem sicheren Drittstaat brauchen. Erfahrungen und «Best Practices» aus anderen Ländern bieten eine wertvolle Orientierungshilfe.<sup>2</sup>

#### **Bestehende, legale Wege in die Schweiz für Flüchtlinge erweitern.** Die Schweiz

verfügt bereits über verschiedene legale Zugangswege. Flüchtlinge befinden sich aber in besonders schwierigen Situationen und sind häufig mit Hürden konfrontiert, die sie am Gebrauch dieser Instrumente hindern. So verfügen Flüchtlinge häufig nicht über die nötigen Dokumente oder sie haben keinen Zugang zu den notwendigen Informationen über sichere, legale Einreisemöglichkeiten. Werden bestehende Zugangswege in die Schweiz transparenter, verlässlicher und auf die Sondersituation von Flüchtlingen angepasst, entstehen neue Chancen für

<sup>2</sup> Vgl. Broschüre NesT – Neustart im Team. Gemeinsam Flüchtlinge aufnehmen und begleiten

Verfolgte, beispielsweise über Arbeitsvisa oder Stipendien für Schweizer Universitäten.

**Humanitäre Visa als effektives Schutzinstrument nutzen.** Mit den humanitären Visa besteht in der Schweiz bereits ein gesetzliches Instrument, um komplementäre Zugangswege für Flüchtlinge zu schaffen. Damit humanitäre Visa in der Praxis häufiger genutzt werden können, braucht es transparente Zugangskriterien und eine grosszügigere Handhabung.

**Das Recht auf Familienleben stärken.** Internationales und nationales Recht garantieren das Recht auf Familienleben. Gesetzliche, administrative oder praktische Hürden verhindern jedoch häufig die Zusammenführung von Flüchtlingen mit ihren Familien. Diese Hindernisse müssen abgebaut werden, denn sie

führen insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen, aber auch bei Flüchtlingen dazu, dass Familien lange oder gar dauerhaft getrennt bleiben. Zudem empfiehlt UNHCR, Familienzusammenführungen über die Kernfamilie hinaus auch in Härtefällen und nicht nur bei akuter Lebensgefahr zu ermöglichen.

**Ganzheitlicher Ansatz zu Arbeitsmigration.** Der aktuelle und künftige Bedarf an Arbeitskräften in der Schweiz könnte teilweise durch qualifizierte Flüchtlinge abgedeckt werden – einschliesslich solcher, die sich noch nicht in der Schweiz befinden. Werden legale Migrationsinstrumente diskutiert, sollte auch der Zugang für Flüchtlinge, die sich in Drittstaaten aufhalten, in Erwägung gezogen werden. Dabei müssen administrative und finanzielle Hürden für Flüchtlinge identifiziert und reduziert werden.

**Zugang zu Hochschulbildung.** Flüchtlinge in Drittstaaten sollen zu vergleichbaren Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige Zugang zu Schweizer Hochschulen erhalten. Sind diesbezügliche Informationen öffentlich verfügbar und die administrativen Hürden tief, können Flüchtlinge selbstständig ihre Zulassung organisieren. Dabei sollten die administrativen Voraussetzungen die besondere Situation von Flüchtlingen berücksichtigen. Partnerschaften oder gemeinsame Finanzierungsmodelle mit Hochschulen, NGOs und lokalen Gemeinschaften (Community-Sponsorship) können helfen, bestehende Hürden abzubauen.

## WICHTIGE PARTNER IN DER SCHWEIZ

**Flüchtlingsgemeinschaften.** Flüchtlingsgemeinschaften in der Schweiz bauen unverzichtbare Brücken zwischen Neuankommenden und der Aufnahmegesellschaft. Sie können eine Schlüsselfunktion einnehmen, sowohl beim Aufbau von Integrationskapazitäten für Resettlement-Flüchtlinge als auch für Menschen, die auf komplementären Fluchtwegen in die Schweiz kommen.

**Städte und Gemeinden.** Zahlreiche Städte und Gemeinden in der Schweiz haben sich bereits zur Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahmen von Flüchtlingen» zusammengeschlossen. Eine enge Zusammenarbeit und Verantwortungsteilung mit der Allianz kann zielführend sein, um die Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingen zu meistern.

**Zivilgesellschaft und Kirchen.** Zivilgesellschaftliche und kirchliche Akteure betreiben seit Jahrzehnten ein beachtenswertes Netz an Integrations-, Unterbringungs- und Austauschangeboten. Diese Erfahrungen und Kapazitäten können verstärkt genutzt werden, um die zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen zu ermöglichen.

**Hochschulnetzwerke.** Verschiedene Hochschulnetzwerke sind daran interessiert, ihr Angebot für talentierte und qualifizierte Flüchtlinge zu öffnen. Es können gezielt Trainingsprogramme für Studierende konzipiert werden, um ihnen ein späteres Studium in der Schweiz zu ermöglichen.

**Privatwirtschaft.** Zahlreiche privatwirtschaftliche Akteure haben das Potential von Flüchtlingen erkannt und sind bereit, aktiv zu ihrer Integration in der Schweiz beizutragen. Sie sind wichtige Partner, um die Arbeitsintegration neuankommender Flüchtlinge zu beschleunigen.



**UNHCR**

Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
Weltpoststrasse 4  
3015 BERN  
SCHWEIZ



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

# Annexe II

## Annexe II : statistiques

Nombre de visas humanitaires délivrés/refusés pour la période du 20.1.2014 au 31.12.2021 – données ORBIS au 31.12.2021

Remarque : l'évaluation statistique des données concernant les visas humanitaires n'est possible que depuis le 20.1.2014, date d'introduction du système ORBIS (système national d'information sur les visas, dans lequel sont saisies les données relatives aux demandes de visa). Le nombre de demandes déposées ne fait pas l'objet d'un relevé statistique.

Classement	Nationalité	Total 2014-2021		
		Total	délivrés	refusés
	Total	10458	5611	4847
1	Syrie	6995	4503	2492
2	Afghanistan	662	85	577
3	Irak	390	40	350
4	Kosovo	390	370	20
5	Sri Lanka	274	107	167
6	Territoire palestinien occupé	218	129	89
7	Érythrée	183	86	97
8	Turquie	150	37	113
9	Iran	130	11	119
10	Somalie	86	8	78
11	Éthiopie	79	10	69
12	Pakistan	71	3	68
13	Yémen	66	9	57
14	Apatrides (Convention de 1954) [XXA]	63	24	39
15	Soudan	44	2	42
16	Tunisie	42	4	38
17	Congo (Kinshasa, République démocratique du)	40	0	40
18	Libye–Fezzan	39	8	31
19	Liban	35	4	31
20	Chine (République populaire de)	34	13	21
21	Rwanda	33	4	29
22	Burundi	30	0	30
23	État inconnu [XXX]	28	18	10
24	Jordanie	26	7	19
25	Égypte	25	3	22
26	Algérie	25	3	22
27	Maroc	24	4	20
28	Nigéria	23	13	10
29	Bangladesh	18	6	12
30	Réfugiés (Convention de 1951) [XXB]	16	0	16
31	Cameroun	14	6	8
32	Réfugiés autres [XXC]	12	7	5
33	République dominicaine	10	9	1
34	Togo	10	0	10
35	Nationalité palestinienne (non reconnue par tous les États)	9	9	0
36	Azerbaïdjan	8	4	4
37	Ouzbékistan	8	0	8

38	Kazakhstan	7	6	1
39	Mali	7	0	7
40	Guinée	6	1	5
41	Myanmar	6	4	2
42	Arabie saoudite	6	6	0
43	Sénégal	6	0	6
44	Serbie	6	4	2
45	Tadjikistan	6	6	0
46	Ouganda	6	1	5
47	Albanie	5	0	5
48	Inde	5	2	3
49	Russie	5	4	1
50	Thaïlande	5	1	4
51	Tibet	5	1	4
52	Brésil	4	2	2
53	Canada	4	3	1
54	Colombie	4	0	4
55	Suisse	4	2	2
56	Tchad	4	1	3
57	Côte d'Ivoire	3	0	3
58	Israël	3	1	2
59	Congo (Brazzaville)	3	0	3
60	Ukraine	3	2	1
61	Bénin	2	2	0
62	Burkina Faso	2	0	2
63	Libéria	2	0	2
64	Macédoine	2	2	0
65	Mexique	2	0	2
66	Mozambique	2	2	0
67	Nicaragua	2	0	2
68	Macédoine du Nord	2	1	1
69	Afrique du Sud	2	2	0
70	Vietnam	2	0	2
71	Arménie	1	0	1
72	Australie	1	1	0
73	Ghana	1	1	0
74	Guinée-Bissau	1	0	1
75	Indonésie	1	0	1
76	Cambodge	1	1	0
77	Corée (du Nord)	1	1	0
78	Cuba	1	1	0
79	Koweït	1	0	1
80	Malawi	1	1	0
81	Monténégro	1	1	0
82	Niger	1	1	0
83	Philippines	1	1	0
84	Sierra Léone	1	0	1
85	Soudan du Sud	1	1	0
86	Venezuela	1	1	0
87	États-Unis d'Amérique	1	1	0
88	République centrafricaine	1	0	1

Demandes d'asile déposées à l'étranger pour la période du 1.1.2002 au 31.12.2012 – Données SYMIC au 28.3.2022

Évaluation par date d'événement au 28.03.2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	6	2	0	7	9	21	3	42	15	35	40
Égypte	1	2	0	10	1	19	10	0	21	9	16
Albanie	0	0	1	0	0	3	3	0	0	0	0
Algérie	6	10	3	5	2	21	2	6	1	3	4
Angola	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Guinée équatoriale	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
Argentine	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Arménie	1	0	0	0	0	0	3	4	0	3	1
Azerbaïdjan	1	3	6	0	3	2	0	0	2	1	6
Éthiopie	0	1	2	0	1	2	1	11	38	624	365
Australie	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Bangladesh	0	2	2	2	0	1	0	5	0	2	1
Biélorussie	0	0	0	5	0	1	1	4	2	5	0
Belgique	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Bénin	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Bhoutan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolivie	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Bosnie-Herzégovine	9	1	0	0	5	3	2	1	0	0	0
Brésil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Bulgarie	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Burundi	2	6	4	0	0	0	0	0	0	1	3
Chili	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Chine (République populaire de)	3	1	0	1	6	46	31	14	22	68	65
Costa Rica	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Côte d'Ivoire	11	8	8	0	5	5	0	3	5	23	4
Allemagne	3	3	3	3	1	4	2	3	1	4	2
Djibouti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
Équateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0
Érythrée	1	0	0	0	0	4	35	173	629	3282	3861
France	1	0	0	0	0	5	1	4	0	1	0
Gambie	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Géorgie	0	0	1	3	0	3	6	1	5	0	0
Ghana	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	3
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Guinée	0	0	1	1	0	1	0	1	3	0	1
Guinée-Bissau	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Haïti	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inde	0	1	2	1	0	0	0	4	1	2	0
Irak	60	43	24	17	6808	3083	57	33	36	22	15
Iran	110	20	5	9	3	14	7	18	15	21	21
Israël	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Italie	0	1	0	1	0	0	4	3	7	1	0

Jamaïque	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Japon	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Yémen	0	1	0	0	0	0	1	5	1	4	19
Jordanie	2	1	0	1	1	0	2	4	5	1	1
Cambodge	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cameroun	1	3	0	1	1	0	2	4	3	1	1
Canada	0	5	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Kazakhstan	0	3	0	5	2	0	0	0	2	0	1
Kenya	0	0	0	0	0	1	0	0	1	10	1
Kirghizistan	0	0	1	19	0	8	0	1	0	0	0
Colombie	27	652	555	685	1 193	1 116	1 073	1 105	607	460	311
Congo	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Congo Rép. dém.	6	8	14	19	10	3	5	8	21	15	60
Corée(Nord)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corée (Sud)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Kosovo	0	0	0	3	0	1	4	15	0	0	7
Croatie	0	0	6	5	0	0	1	0	2	0	0
Cuba	0	3	0	5	10	5	2	8	25	15	10
Koweït	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Lettonie	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Liban	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4
Liberia	3	3	6	0	2	0	0	24	1	4	0
Libye	0	1	0	1	0	0	1	0	2	88	1
Lituanie	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Madagascar	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Maroc	1	1	0	1	2	0	2	0	2	5	1
Mauritanie	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Macédoine du Nord	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mexique	0	0	0	0	0	0	0	6	0	1	3
Moldavie	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Mongolie	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0	1	4	1	0	1	0	0
Népal	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Pays-Bas	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Niger	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Nigéria	2	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Norvège	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autriche	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Pakistan	1	5	9	0	1	4	6	34	30	25	13
Pérou	0	1	2	6	4	1	5	0	1	0	1
Philippines	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Pologne	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1
Rwanda	4	14	16	6	3	6	0	8	5	1	1
Roumanie	2	0	3	0	0	0	0	4	3	0	3
Russie	7	5	2	4	1	14	3	8	5	1	1
Arabie saoudite	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1

Sénégal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Serbie	5	8	1	2	1	4	0	0	0	2	2
Sierra Leone	7	5	0	0	0	0	0	6	4	0	1
République slovaque	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Somalie	1	3	5	0	7	1	16	5	56	1 098	1 345
Espagne	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sri Lanka	162	85	161	235	641	1 169	1 784	1 988	1 549	800	426
Afrique du Sud	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Soudan	2	6	0	0	8	0	0	1	0	20	19
Syrie	2	0	7	4	5	0	5	1	17	30	479
Thaïlande	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0
Togo	2	2	3	35	30	28	7	8	10	2	7
Tchad	0	1	0	0	0	0	2	2	0	0	4
République tchèque	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	5
Tunisie	0	1	10	1	6	7	3	1	1	4	4
Turquie	39	41	66	41	54	109	146	211	199	142	142
Turkménistan	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0
Ouganda	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
Ukraine	13	1	3	11	4	10	5	1	10	4	1
Hongrie	0	1	1	0	0	1	1	0	0	2	0
États-Unis	3	1	3	0	0	8	2	1	0	0	2
Ouzbékistan	7	3	1	18	7	14	1	2	3	3	0
Royaume-Uni	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Venezuela	0	0	0	0	0	1	0	5	0	4	0
Vietnam	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0
République centrale d'Afrique	2	0	0	1	0	1	0	0	2	1	0
Zimbabwe	1	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Chypre	0	0	0	0	0	0	2	3	1	0	0
Sans nationalité	0	1	1	12	3	5	4	20	5	5	19
État inconnu	2	3	6	1	5	10	6	15	9	58	27
<b>Total</b>	<b>532</b>	<b>997</b>	<b>953</b>	<b>1 191</b>	<b>8 853</b>	<b>5 786</b>	<b>3 268</b>	<b>3 855</b>	<b>3 393</b>	<b>6 942</b>	<b>7 364</b>

Décisions positives sur des demandes déposées à l'étranger pour la période du 1.1.2002 au 31.12.2012 – données SYMIC au 28.3.2022

Évaluation par date d'événement, au 28.03.2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	0	0	0	0	0	0	3	14	2	2	9
Égypte	0	0	0	2	0	4	0	0	10	0	2
Albanie	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Arménie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Azerbaïdjan	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	4
Éthiopie	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	16
Bosnie-Herzégovine	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Chine (République populaire)	0	0	0	0	0	16	37	14	1	4	0
Côte d'Ivoire	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	1
Érythrée	0	0	0	0	0	0	6	20	95	524	557
Ghana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Irak	0	0	1	2	1	10	1	21	0	17	1
Iran	0	0	0	1	2	0	3	0	5	2	1
Yémen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Jordanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Kenya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Kirghizistan	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0
Colombie	0	7	21	5	12	34	12	22	44	33	10
Congo Rép. dém.	0	0	0	0	0	1	0	0	5	0	0
Kosovo	0	0	0	0	0	0	5	14	0	0	0
Cuba	0	1	0	0	0	2	0	4	0	4	0
Maroc	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Mongolie	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Népal	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Pakistan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Rwanda	0	3	9	0	1	0	0	0	0	1	4
Russie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Serbie	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0
Somalie	0	0	0	0	4	2	3	1	5	102	280
Sri Lanka	1	0	2	9	1	36	82	112	49	20	42
Soudan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9
Syrie	0	0	0	0	1	0	0	0	9	7	18
Togo	0	0	0	10	3	0	0	0	3	0	4
Tchad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tunisie	0	0	5	2	2	3	1	1	0	0	0
Turquie	0	3	18	31	4	12	35	60	26	31	18
Ouganda	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Ouzbékistan	0	1	0	11	3	2	5	1	0	0	0
Sans nationalité	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0
État inconnu	0	0	0	0	0	0	2	2	1	3	0
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>68</b>	<b>73</b>	<b>37</b>	<b>142</b>	<b>196</b>	<b>291</b>	<b>256</b>	<b>770</b>	<b>984</b>

# Annexe III

## Annexe III : liste des abréviations

<b>CFA</b>	Centre fédéral pour requérants d'asile
<b>FF</b>	Feuille fédérale
<b>Cst.</b>	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
<b>RDBV</b>	Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas
<b>CORS</b>	Community Sponsored Refugee Resident Visa Programme
<b>CSG</b>	Community Sponsorship Groups
<b>CSI</b>	Community Sponsorship Ireland
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CFM</b>	Commission fédérale des migrations
<b>PVAME</b>	Projet pilote sur la voie d'accès à la mobilité économique
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>CEJ</b>	Cour européenne de justice
<b>ALCP</b>	Accord de libre circulation des personnes
<b>GP4SYS</b>	Programm « Global Platform for SyrianStudents » (plateforme globale pour les étudiants syriens)
<b>PIC</b>	Programme d'intégration cantonal
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
<b>LfA</b>	« Leadership for Africa LfA »
<b>NesT</b>	Projet-pilote « Neustart im Team »
<b>PPPR</b>	Programme de parrainage privé de réfugiés
<b>SEM</b>	Secrétariat d'État aux migrations
<b>ACS</b>	Association des Communes Suisses
<b>FNS</b>	Fonds national suisse
<b>CDAS</b>	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
<b>RS</b>	Recueil systématique
<b>UVS</b>	Union des villes suisses
<b>TBB</b>	Programme « Talent Beyond Borders »
<b>TC</b>	TC Team Consult AG
<b>RMNA</b>	Requérant d'asile mineur non accompagné
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
<b>OEV</b>	Ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas
<b>OIE</b>	Ordonnance du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers
<b>ASM</b>	Association des services cantonaux de migration
<b>OERE</b>	Ordonnance du 1er août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers
<b>OASA</b>	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
<b>EUMC</b>	Entraide universitaire mondiale du Canada