



Berne, [date]

Modification des ordonnances d'exécution relatives à la restriction des voyages à l'étranger (ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consul-
tation



Aperçu

La mise en vigueur intégrale de la modification du 17 décembre 2021 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration nécessite de modifier les ordonnances d'exécution en ce qui concerne les voyages à l'étranger des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger. Les modifications proposées touchent en particulier l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers.

Contexte

Le 17 décembre 2021, le Parlement a décidé de modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), nécessitant d'adapter en conséquence la loi sur l'asile (LAsi). Ces modifications comportent des restrictions en matière de voyages à l'étranger et des modifications du statut de l'admission à titre provisoire (20.063, nLEI, FF 2021 2999). L'objectif est d'encourager l'intégration des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail, notamment en facilitant le changement de canton. En outre, de nouvelles règles ont été créées pour les voyages à l'étranger effectués par les personnes admises à titre provisoire, les personnes bénéficiant d'une protection provisoire et les requérants d'asile.

Le Conseil fédéral a ensuite décidé, le 11 mars 2022, d'activer pour la première fois le statut de protection S en faveur des personnes venues en Suisse pour fuir les combats en Ukraine. Actuellement, les personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu le statut de protection S peuvent voyager à l'étranger et revenir en Suisse sans autorisation de voyage. Cette pratique correspond aussi à la réglementation appliquée par l'UE pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Or, la modification du 17 décembre 2021 de la LEI prévoit que les bénéficiaires d'une protection provisoire ne sont en principe pas autorisés à voyager dans leur État d'origine ou de provenance ni dans un autre État. Des exceptions sont possibles sous certaines conditions uniquement.

En raison de cette contradiction, le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} mai 2024, de mettre en vigueur la modification du 17 décembre 2021 d'abord sans les dispositions relatives aux voyages à l'étranger, au 1^{er} juin 2024. En parallèle, il a également décidé de soumettre au Parlement une modification de la LEI prévoyant une disposition dérogatoire pour les bénéficiaires du statut de protection S en provenance d'Ukraine, dans la perspective de l'entrée en vigueur ultérieure des règles en matière de voyages à l'étranger. La proposition fait l'objet d'une procédure de consultation distincte.

Le présent projet comprend les dispositions d'exécution de la modification de loi du 17 décembre 2021, lesquelles doivent s'appliquer aux autres groupes de personnes concernées s'agissant des voyages à l'étranger. .

Contenu du projet

Le projet mis en consultation contient les modifications d'ordonnances nécessaires à l'entrée en vigueur des nouvelles règles de la LEI et de la LAsi applicables aux voyages à l'étranger. Il propose notamment de préciser, dans l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV), les raisons personnelles particulières pour lesquelles un voyage dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance peut être autorisé (art. 59e, al. 3, nLEI). Les modifications apportées aux lois entraînent également des changements d'ordre rédactionnel dans différentes ordonnances du domaine de l'asile et des étrangers.

Rapport explicatif

1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 17 décembre 2021, le Parlement a décidé de modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration¹ (LEI²), ce qui implique d'adapter en conséquence la loi sur l'asile (LAsi³). Le texte prévoit désormais, pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger, une interdiction générale de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d, al. 1, nLEI). Ce genre de voyage ne pourra être autorisé aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger, au cas par cas, que s'il est nécessaire à la préparation de leur départ autonome et définitif et de leur retour dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d, al. 2, nLEI). En outre, c'est maintenant dans la loi que seront inscrites les dispositions actuellement prévues au niveau de l'ordonnance pour les voyages que les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger effectuent dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (art. 59e nLEI). Ces personnes ont en principe l'interdiction de voyager, mais des dérogations sont possibles. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut ainsi autoriser exceptionnellement une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à réaliser un tel voyage s'il existe des raisons personnelles particulières (art. 59e, al. 3, nLEI). Les personnes qui se rendent sans autorisation dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État peuvent être sanctionnées (art. 84, al. 4, 84a, 120, al. 1, let. h, et 122d nLEI ; art. 53, let. d, et 79, let. e, nLAsi).

Environ trois mois après l'adoption de la modification par le Parlement, le Conseil fédéral a décidé, le 11 mars 2022, d'activer pour la première fois le statut de protection S en faveur des personnes venues en Suisse pour fuir les combats en Ukraine. Les personnes titulaires d'un passeport biométrique ukrainien peuvent séjourner dans l'espace Schengen sans visa pendant 90 jours sur une période de 180 jours. Dans le cadre d'une modification de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)⁴, le Conseil fédéral a donc décidé que les personnes en provenance d'Ukraine bénéficiant du statut de protection S pouvaient voyager à l'étranger et revenir en Suisse sans autorisation de voyage (art. 9, al. 8, ODV). Cette pratique correspond aussi à la réglementation appliquée par l'UE pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine⁵. Or, la modification du 17 décembre 2021 de la LEI prévoit que les bénéficiaires d'une protection provisoire ne sont en principe pas autorisés à voyager dans leur État d'origine ou de provenance ni dans un autre État. Il y a donc contradiction entre la modification du 17 décembre 2021 de la LEI et la réglementation en vigueur pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Cette situation particulière n'était pas prévisible au moment de l'adoption de la modification de la loi en décembre 2021.

Compte tenu de l'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport biométrique ukrainien, les possibilités de voyager dont disposent les personnes en provenance d'Ukraine ayant obtenu une protection provisoire doivent être maintenues jusqu'à nouvel ordre. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} mai 2024, de soumettre au Parlement une modification de loi prévoyant une dérogation pour les bénéficiaires du statut de protection S en provenance d'Ukraine, dans la perspective de l'entrée en vi-

¹ FF 2021 2999

² RS 142.20

³ RS 142.31

⁴ RS 143.5

⁵ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1)

gueur des règles en matière de voyages à l'étranger. Pour ces personnes, les possibilités de voyager fondées sur l'art. 9, al. 8, ODV en vigueur doivent ainsi être conservées. Cela implique une modification de la LEI, qui fait l'objet d'une procédure de consultation distincte.

Au cours du mois de décembre 2024, l'Assemblée fédérale a adopté les motions 24.3022 Würth et 24.3035 Paganini, toutes deux intitulées « Adapter le statut S pour renforcer son acceptation » et de même teneur. Ces motions demandent que le statut S soit retiré ou qu'il ne soit pas renouvelé lorsque les personnes concernées quittent la Suisse pour une certaine durée (par ex. 14 jours). Elles ne prévoient toutefois pas d'interdire de manière générale aux titulaires du statut S en provenance d'Ukraine de se rendre dans leur pays.

Dans son avis, le Conseil fédéral a souligné que la législation actuelle répond déjà de manière adéquate aux demandes formulées dans les motions en ce qui concerne la lutte contre les abus.

Le 25 juin 2025, il a décidé de la manière dont les deux motions seront mises en œuvre. Le SEM conformera sa pratique à cette décision, dans le cadre du droit en vigueur, pour satisfaire aux objectifs visés. À partir du début du mois de novembre 2025, les bénéficiaires du statut S pourront séjourner en Ukraine durant 15 jours par semestre au lieu de 15 jours par trimestre, comme c'est actuellement le cas. Cette mesure peut être mise en œuvre conformément à la modification du 17 décembre 2021 de la LEI et au régime spécial prévu pour les bénéficiaires du statut S en provenance d'Ukraine, car elle s'applique sans nécessiter de modification des bases légales.

Le présent projet soumis à la consultation comprend les modifications nécessaires à l'entrée en vigueur de la modification de loi du 17 décembre 2021 applicable aux voyages à l'étranger, qui concernent l'ODV, l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁶, l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)⁷, l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)⁸ et l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)⁹.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Comme le précise déjà le message concernant la modification du 17 décembre 2021 de la LEI¹⁰ (ch. 3.2 Restrictions des voyages à l'étranger), ni la directive « Reconnaissance »¹¹ ni la directive « Afflux » de l'UE¹² ne contiennent de disposition de principe interdisant ou limitant les voyages à l'étranger pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou temporaire.

Conformément à la directive « Reconnaissance », les États membres délivrent des documents de voyage aux bénéficiaires de la protection subsidiaire qui se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent (art. 25, par. 2, de la directive « Reconnaissance »). La directive « Afflux » de l'UE ne contient pas de dispositions

⁶ RS 142.201

⁷ RS 142.204

⁸ RS 142.281

⁹ RS 142.311

¹⁰ FF 2020 7237

¹¹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

¹² Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212 du 7.8.2001, p. 12.

sur les voyages à l'étranger pour les personnes auxquelles une protection temporaire a été octroyée.

Toutefois, certains pays, comme l'Allemagne, la Suède ou l'Autriche, prévoient des sanctions si des voyages sont effectués dans l'État d'origine ou de provenance : les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou temporaire peuvent se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance, tandis que les personnes dont la procédure d'asile est en cours n'en ont pas le droit.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Les modifications concernent principalement l'ODV, mais aussi ponctuellement l'OASA, l'OEV, l'OERE et l'OA 1.

Les changements apportés à ces ordonnances doivent notamment servir à mettre en œuvre les nouvelles règles relatives aux voyages à destination de l'État d'origine ou de provenance (art. 59d nLEI) ou d'un autre État (art. 59e nLEI). L'ODV doit notamment préciser les raisons personnelles particulières pour lesquelles une personne admise à titre provisoire ou à protéger peut être autorisée à se rendre dans un État autre que son État d'origine ou de provenance (art. 9, al. 1, P-ODV). Par ailleurs, l'ordonnance doit définir dans quels cas une personne admise à titre provisoire ou à protéger peut, à titre exceptionnel, se rendre dans son État d'origine ou de provenance (art. 8a P-ODV) et ce qui relève de la préparation du départ autonome et définitif. En outre, le transfert de certaines dispositions de l'actuelle ODV dans la LEI entraîne diverses adaptations formelles et rédactionnelles de l'ODV (par ex. du préambule ainsi que des art. 2a, 4, 7, 9 et 13, P-ODV).

La modification des sanctions prévues dans la LEI pour les voyages à l'étranger non autorisés nécessite également des adaptations de l'OA 1 (cf. art. 51 P-OA 1).

Le départ définitif des personnes admises à titre provisoire étant désormais réglementé de manière exhaustive dans la LEI, la disposition d'exécution correspondante de l'OERE peut être abrogée (art. 26a P-OERE).

Enfin, compte tenu des modifications de la LEI et des adaptations de l'ODV proposées, divers renvois figurant dans l'OEV (art. 21, al. 2, let. c, P-OEV) et dans l'OASA (art. 8 et 31 P-OASA) doivent être modifiés.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Modification de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)

Préambule

Le préambule actuel renvoie aux art. 59a, al. 2, 59b, al. 3, et 111, al. 6, de la LEI. Il doit être modifié pour tenir compte du fait que les règles relatives aux voyages figurent désormais aux art. 59 à 59e nLEI ; un renvoi aux dispositions correspondantes de la LEI doit être ajouté. L'art. 111, al. 6, LEI a été abrogé le 15 octobre 2023 à la suite de la suppression du système d'information en vue de l'établissement de documents de voyage suisses et des autorisations de retour pour étrangers (ISR).

Art. 2a

Le Département fédéral de justice et police étant désormais mentionné également à l'art. 16, il y a lieu d'introduire l'abréviation « DFJP » dans la présente disposition.

Art. 4, al. 2 et 4

Ad al. 2

C'est dorénavant au niveau de la loi que sont inscrites les dispositions relatives à l'établissement de documents de voyage pour les étrangers sans pièces de légitimation qui ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à la délivrance de tels documents (art. 59, al. 4, nLEI). La réglementation figurant actuellement à l'art. 4, al. 2, ODV doit par conséquent être modifiée : la nouvelle version doit uniquement indiquer de manière générale qu'un passeport pour étrangers peut être établi pour certaines catégories de personnes et doit renvoyer aux nouvelles dispositions de la LEI.

Ad al. 4

Le renvoi à la base légale doit ici aussi être modifié (cf. al. 2).

Dans la pratique actuelle, le passeport pour étrangers ne contient aucune indication concrète concernant la durée du voyage, car celle-ci peut changer rapidement, par exemple lorsque l'intéressé n'obtient pas à temps un visa d'entrée dans un État. C'est pourquoi le passeport indique aujourd'hui seulement que la durée du voyage est de 30 jours au maximum. Dans la perspective d'une solution pragmatique, il est proposé de fixer dans l'ordonnance le fait que la durée du voyage ou les indications concrètes y afférentes peuvent, mais ne doivent plus obligatoirement être mentionnées dans le passeport pour étrangers (nouvelle « disposition potestative »).

Art. 7 Autorisation de retour

Les personnes étrangères qui disposent de documents de voyage valables émis par leur État d'origine ou de provenance doivent obtenir, pour voyager à l'étranger, une autorisation de retour sous la forme d'un visa de retour ; elles n'ont besoin d'aucun document de voyage supplémentaire établi par la Suisse. Actuellement fixés à l'art. 7 ODV, les principes et conditions relatifs à l'octroi d'un tel visa de retour sont transférés dans la LEI (art. 59, al. 5, nLEI). De ce fait, la présente disposition ne doit désormais plus comporter de renvois vers l'art. 9 ODV, mais des renvois vers l'art. 59, al. 5, nLEI. De plus, la réglementation figurant jusqu'ici à l'al. 3 avec les nouveaux renvois vers la LEI figurer désormais à l'al. 2. Les al. 1 et 2 actuels sont fusionnés avec quelques modifications d'ordre rédactionnel (cf. al. 1).

Art. 8

Deux modifications d'ordre rédactionnel sont apportées à la présente disposition. La première concerne uniquement la version allemande : elle vise à remplacer la graphie du terme « Schengenraum » par « Schengen-Raum », afin qu'elle soit conforme à celle utilisée dans la loi (cf. art. 68c, al. 1, LEI, notamment) ; elle n'a aucune incidence sur la version française (« espace Schengen »). La deuxième concerne le renvoi en note de bas de page.

Art. 8a Voyage dans l'État d'origine ou de provenance

Ad al. 1

Les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger et les requérants d'asile ont, de façon générale, l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d, al. 1, nLEI). Le SEM peut toutefois autoriser au cas par cas un tel voyage s'il est nécessaire pour préparer le départ autonome et définitif de l'intéressé et son retour dans son État d'origine ou de provenance (art. 59d, al. 2, nLEI). Le Conseil fédéral fixe les conditions (art. 59, al. 5, nLEI).

Désormais, la personne souhaitant effectuer un voyage dans son État d'origine ou de provenance doit prévoir de manière concrète un retour volontaire dans l'État en question et sa présence sur place est requise afin d'évaluer la situation et de prendre des dispositions pour son arrivée. Par conséquent, un voyage dans l'État d'origine ou de provenance doit pouvoir être autorisé en particulier lorsque la préparation du retour nécessite des investigations concernant des droits de possession ou de propriété, des affaires scolaires, la possibilité d'exercer une activité lucrative ainsi que des affaires d'état civil.

En vertu du droit en vigueur, les enfants placés ayant le statut de requérant d'asile ou de personne admise à titre provisoire peuvent obtenir un document de voyage ou un visa de retour du SEM en vue d'un voyage à l'étranger s'ils voyagent accompagnés (art. 9, al. 3^{bis}, ODV). Ce régime spécial dont bénéficient les enfants placés ne s'applique plus désormais qu'aux voyages dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (cf. commentaire de l'art. 9, al. 7, P-ODV). Les enfants placés seront ainsi soumis aux mêmes conditions que toutes les autres personnes pour ce qui est des voyages dans leur État d'origine ou de provenance.

Ad. al. 2 et 3

La demande d'autorisation de voyage dans l'État d'origine ou de provenance doit être dûment motivée et déposée, avec les justificatifs qui s'imposent, auprès de l'autorité cantonale compétente, qui la transmet au SEM.

Ad al. 4

À l'instar des voyages dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance, l'autorisation de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance doit être accordée pour une durée maximale de 30 jours (par an).

Art. 9 Voyage dans un autre État

Comme l'art. 9 contient désormais uniquement les dispositions d'exécution relatives aux voyages dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance (art. 59e, al. 3, nLEI), le titre doit être modifié en conséquence. Il est proposé d'introduire un nouvel article pour réglementer les voyages dans l'État d'origine ou de provenance (art. 8a P-ODV).

Ad al. 1

Les voyages dans des États autres que leur État d'origine ou de provenance sont interdits, de manière générale, aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger (art. 59d, al. 1, nLEI). Le SEM peut toutefois autoriser exceptionnellement une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à réaliser un tel voyage s'il existe des raisons personnelles particulières. Le Conseil fédéral précise ces raisons au niveau de l'ordonnance concernée (art. 59d, al. 3, nLEI).

La définition des raisons personnelles particulières se base sur les motifs de voyage actuels (art. 9 ODV)¹³. Ces derniers doivent donc être conservés (let. a, b, c, d, g). Les modifications proposées portent sur une activité lucrative à l'étranger (let. e), sur l'exercice d'un droit de garde ou de visite envers des enfants (let. f) ainsi que sur les conditions pouvant justifier des voyages pour d'autres motifs (let. h).

¹³ Cf. à ce sujet l'intervention de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter : BO 2021 E 824.

Let. e

Une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger doit désormais pouvoir se rendre dans un État autre que son État d'origine ou de provenance également pour exercer une activité lucrative. C'est le cas par exemple lorsque l'intéressé travaille dans un canton frontalier et doit par conséquent effectuer certaines missions dans le pays limitrophe. Actuellement, les voyages de ce type ne sont autorisés qu'à titre exceptionnel.

Let. f

Un voyage doit également pouvoir être autorisé en vue d'exercer un droit de garde ou de visite envers des enfants mineurs. Il s'agit généralement de cas dans lesquels l'un des parents séjourne en Suisse, tandis que les enfants vivent dans un autre État européen. Ce type de voyage est aujourd'hui autorisé pour raisons humanitaires (art. 9, al. 4, let. a, ODV). Ce motif de voyage doit maintenant être mentionné explicitement.

Let. h

Selon la réglementation actuelle, des voyages dans des États autres que l'État d'origine ou de provenance peuvent également être autorisés pour d'autres motifs (par ex. pour rendre visite à des membres de la famille ou pour des vacances) trois ans après le prononcé de l'admission provisoire et en cas d'intégration suffisante (art. 9, al. 4, let. d, ODV). Il faut alors tenir compte du degré d'intégration. L'autorisation peut être refusée si l'intéressé dépend de l'aide sociale (art. 9, al. 5, ODV).

Le délai d'attente de trois ans se base sur le délai (également de trois ans) prévu pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire (art. 85c, al. 1, LEI). Cependant, conformément à la nouvelle jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁴, confirmée par le Tribunal administratif fédéral¹⁵, le délai d'attente pour le regroupement familial ne doit pas dépasser deux ans. Les travaux visant à modifier la LEI en ce sens sont en cours.

Afin de créer une incitation supplémentaire à l'intégration, le délai requis avant de pouvoir demander une autorisation de voyage « pour d'autres motifs » doit désormais être ramené également à deux ans en cas de respect de critères d'intégration clairs. L'intéressé ne doit ainsi ni avoir perçu de prestations de l'aide sociale depuis au moins six mois avant le dépôt de la demande, ni avoir attenté gravement à la sécurité et l'ordre publics, ni encore avoir accumulé de lourdes dettes. La disposition proposée doit permettre de s'assurer que le requérant est suffisamment intégré en Suisse pour être autonome sur le plan financier.

Le cas est alors examiné individuellement et les cantons sont entendus comme l'exige déjà la procédure actuelle (art. 9, al. 6, P-ODV ; voir plus bas).

Ad. al. 2 et 3

La demande d'autorisation de voyage dans l'État d'origine ou de provenance doit être dûment motivée et déposée avec les justificatifs qui s'imposent auprès de l'autorité cantonale compétente, qui la transmet au SEM.

¹⁴ Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021 en l'affaire M.A. c. Danemark, n° 6697/18

¹⁵ Arrêt du TAF F-2739/2022 du 24 novembre 2022 (destiné à la publication)

Ad al. 4

Le SEM décide de la durée du voyage à destination d'un État autre que l'État d'origine ou de provenance. Selon la pratique actuelle, l'autorisation correspondante est généralement accordée pour une durée maximale de 30 jours. Cette durée doit désormais être inscrite expressément dans l'ordonnance. Dans des cas dûment justifiés, le SEM peut toutefois déroger à ce principe et autoriser une durée de voyage supérieure, par exemple pour des sportifs à succès qui participent à de nombreuses compétitions dans différents États étrangers ou encore pour des enfants mineurs souhaitant rendre visite régulièrement à l'un de leurs parents vivant à l'étranger. Par contre, pareille exception n'est pas prévue pour les voyages dans l'État d'origine ou de provenance (voir ci-dessus art. 8a P-ODV), qui doivent servir uniquement à préparer le retour vers l'un des États en question. C'est pourquoi il faut limiter clairement la durée de ces voyages.

Ad al. 5

Il est prévu que la notion de « membres de la famille » reste définie à l'al. 5, comme jusqu'ici.

Ad al. 6

Étant donné que les motifs de voyage mentionnés à l'al. 4 actuellement en vigueur doivent être transférés à l'al. 1, let. g et h, les renvois à ces dispositions doivent être modifiés. La notion de « degré d'intégration » utilisée jusqu'ici doit en outre être précisée. Désormais, lors de l'examen des demandes pour raisons humanitaires et pour d'autres motifs, il faudra tenir compte, de manière concrète, du respect des critères d'intégration définis à l'art. 58a LEI (cf. à ce propos le commentaire de l'al. 1, let. h).

Ad al. 7

S'ils sont accompagnés, les enfants placés ayant le statut de personne admise à titre provisoire ou de personne à protéger peuvent être autorisés à effectuer un voyage dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance pour des motifs autres que ceux mentionnés à l'al. 1 de la présente disposition. La situation particulière de ces enfants devra ainsi être prise en compte afin que ceux-ci puissent, par exemple, partir en vacances avec leurs parents nourriciers. Il s'agit là d'une autre raison personnelle particulière qui ne peut s'appliquer qu'aux enfants placés. Il appartiendra au SEM d'autoriser ou non les voyages de ce genre et, le cas échéant, d'en définir la durée.

Le droit actuel prévoit déjà des dispositions régissant les voyages à l'étranger effectués par les enfants placés ayant le statut de requérant d'asile, de personne admise à titre provisoire ou de personne à protéger. Les requérants d'asile ne bénéficieront plus à l'avenir de cette possibilité, car un tel voyage peut, selon l'art. 59e, al. 2, nLAsi, être autorisé pour cette catégorie de personnes uniquement si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert.

Aucune dérogation de ce type ne peut être envisagée pour ces enfants lorsqu'il s'agit de voyages dans leur État d'origine ou de provenance, ces derniers n'étant plus autorisés qu'en vue de la préparation d'un départ autonome et définitif. Les enfants placés sont dès lors soumis aux mêmes conditions que les autres personnes.

Art. 9a, titre, al. 1 et 5

Titre

Les réfugiés ont l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance. S'il existe un soupçon fondé permettant de penser que cette interdiction n'est pas respectée, le SEM peut prononcer à l'encontre de l'ensemble des réfugiés d'un État

d'origine ou de provenance une interdiction élargie de se rendre dans d'autres États, en particulier dans les pays limitrophes de cet État (art. 59c, al. 1, LEI). Cette mesure vise à empêcher que les réfugiés puissent se rendre indûment dans leur État d'origine ou de provenance en passant par d'autres pays (par ex. par la voie terrestre). Les interdictions de voyager prononcées par le SEM applicables aux réfugiés d'un État d'origine ou de provenance le seront à l'avenir également aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger provenant de l'État en question (art. 59e, al. 3, nLEI). Cette mesure vise à empêcher que les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger puissent elles aussi se rendre indûment dans leur État d'origine ou de provenance en passant par d'autres pays. En cas d'interdiction élargie, les voyages en question ne seront pas autorisés, même pour des raisons personnelles particulières (art. 9, al. 1, P-ODV). Une dérogation à cette interdiction ne pourra être accordée que si des raisons majeures le justifient (art. 59c, al. 2, LEI). La présente disposition doit désormais prévoir que les règles applicables jusqu'ici aux réfugiés seront étendues aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger. Le titre doit donc être modifié pour plus de clarté.

Ad al. 1

Cet alinéa doit être reformulé pour tenir compte du fait qu'une interdiction élargie de voyager prononcée par le SEM en vertu de l'art. 59c LEI à l'encontre des réfugiés d'un pays d'origine ou de provenance donné s'appliquera désormais aussi aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger du pays en question (art. 59e, al. 3, nLEI). Ainsi, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger pourront elles aussi se rendre dans l'État en question uniquement lorsqu'un membre de la famille souffre d'une grave maladie, a subi un grave accident ou est décédé. L'existence de raisons personnelles particulières au sens de l'art. 9, al. 1, P-ODV ne suffit pas. Il s'agit ainsi d'une restriction supplémentaire des voyages dans un autre État qui s'appliquera lorsque des personnes seront soupçonnées de vouloir se rendre indûment dans leur État d'origine ou de provenance.

La procédure d'autorisation de voyager malgré une interdiction élargie se fonde sur les al. 2 à 4 en vigueur, qui s'appliquent également aux réfugiés.

Ad al. 5

Cet alinéa indique les personnes considérées comme membres de la famille au sens de l'al. 1. Son contenu actuel ne concorde pas avec la disposition de l'art. 9, al. 3, ODV, qui renferme également une définition de la notion de « membre de la famille ». La présente formulation doit être alignée avec celle de l'art. 9, al. 3, ODV pour supprimer cette différence. On considère ainsi désormais comme membres de la famille les parents, les grands-parents, les frères et sœurs, l'époux, les enfants et les petits-enfants du requérant ou de son conjoint. De plus, les partenaires enregistrés et les personnes vivant en concubinage de manière durable doivent jouir du même statut que les époux.

Art. 13, al. 1, let. b^{bis} à d, et al. 2

Ad al. 1, let. b^{bis} à d

Vu que la réglementation visant les personnes auxquelles peut être octroyé un passeport pour étrangers doit être transférée de l'ordonnance (art. 4, al. 2, let. a à c, ODV) à la loi (art. 59, al. 4, let. a à c, nLEI), les renvois doivent être modifiés en conséquence. Il faut en outre introduire également à la let. b un renvoi à l'art. 8a P-ODV, car ce dernier contient les dispositions d'exécution relatives aux voyages dans l'État d'origine ou de provenance. Enfin, de manière analogue à la let. c, la let. d doit indiquer que la validité d'un passeport pour étrangers est de dix mois pour les requérants dont la procédure

d'asile est en cours ou a débouché sur une décision négative entrée en force (art. 59, al. 4, let. c, nLEI). Cette réglementation correspond à la pratique déjà en vigueur et doit maintenant figurer explicitement dans l'ordonnance.

Ad al. 2

Comme les dispositions régissant l'établissement d'un visa de retour seront inscrites à l'avenir au niveau de la loi (art. 59, al. 5, nLEI), il y a lieu de modifier le renvoi en conséquence.

Art. 16 Saisie de la photographie pour les documents de voyage

Pour des raisons de systématique, les dispositions régissant la saisie de la photographie et des empreintes digitales pour les documents de voyage qui figurent actuellement à l'art. 16 ODV doivent faire l'objet de deux dispositions distinctes (art. 16 et 16a P-ODV). Le présent article contiendra les dispositions régissant la saisie de la photographie.

Ad al. 1

Cet alinéa reprend l'actuel art. 16, al. 1, ODV sans aucune modification.

Ad al. 2

Si des circonstances particulières (par ex. âge ou handicap) font qu'un requérant n'est pas en mesure de se déplacer dans les locaux de l'autorité compétente de son domicile pour réaliser le cliché, il est possible, dans des cas exceptionnels, de lui permettre de fournir lui-même une photographie numérique pour l'établissement des documents de voyage. Les nourrissons et les personnes en situation de handicap sont des exemples de cas exceptionnels. Les personnes concernées doivent être dans l'impossibilité de se faire photographier à une borne photo des autorités cantonales compétentes. Cette possibilité existe d'ores et déjà pour le passeport suisse et vise à faciliter la procédure pour les cantons (par ex. dans le cas des nourrissons).

Ad al. 3

Les autorités cantonales compétentes sont tenues de veiller à ce que les photographies fournies satisfassent aux exigences imposées pour l'établissement de documents d'identité. Les exigences du DFJP pour l'établissement des documents d'identité des ressortissants suisses s'appliquent par analogie. Si nécessaire, les autorités cantonales pourront retravailler les photographies qui leur sont remises, mais elle ne seront pas tenues d'utiliser celles qui ne respectent pas les exigences requises.

Ad al. 4

L'établissement d'un document de voyage ou d'un visa de retour est soumis à émoluments (art. 23, al. 1, ODV). Les émoluments pour la saisie de la photographie sont perçus par le SEM auprès du requérant (art. 23, al. 4, ODV). Les personnes qui fournissent une photographie numérique qui satisfait aux exigences requises ne peuvent pas bénéficier d'une réduction des émoluments. En outre, les frais occasionnés par l'établissement de la photographie en question ne sont pas remboursés.

Art. 16a Saisie des empreintes digitales pour les documents de voyage

Pour des raisons de systématique, les dispositions régissant la saisie des empreintes digitales pour les documents de voyage, qui figurent actuellement à l'art. 16, al. 2 à 4, ODV, doivent faire l'objet d'un article distinct.

Elles sont reprises dans le présent article sans aucune modification.

Art. 19, al. 1, let. g et h

Pour des raisons d'économie de procédure, la loi prévoit que l'établissement d'un document de voyage ou d'un visa de retour est refusé dès lors qu'il y a des motifs d'extinction de l'admission provisoire (art. 84, al. 4, nLEI) ou de la protection provisoire (art. 79 LAsi). Ce principe s'applique également en cas de motifs de révocation de la protection provisoire (art. 78 LAsi). Le fait qu'une procédure en ce sens soit engagée suffit par conséquent à justifier le refus, y compris en l'absence d'une décision entrée en force.

Art. 25

Cette disposition renvoie à une ordonnance qui n'est plus en vigueur. Il faut donc remplacer la mention correspondante par un renvoi à l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les émoluments du Département fédéral des affaires étrangères.

Art. 32 Disposition transitoire relative à la modification du ...

Par analogie avec les dispositions transitoires relatives à la modification du 17 décembre 2021 prévues dans la LEI (art. 126f nLEI), une disposition transitoire doit également être introduite dans l'ODV. Elle doit disposer que les procédures d'établissement de documents de voyage ou d'un visa de retour pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la modification de l'ODV sont régies par l'ancien droit. La disposition transitoire qui figurait jusqu'ici dans le présent article peut en revanche être abrogée, car il n'y a plus de cas où elle pourrait s'appliquer.

4.2 Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Art. 8, al. 2, let. c

La disposition prévoyant qu'un passeport pour étrangers peut être émis pour les étrangers sans pièces de légitimation mais munis titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une carte de légitimation établie par le DFAE est désormais inscrite dans la loi (à l'art. 59, al. 4, let. a, nLEI), et non plus à l'art. 4, al. 2, let. a, ODV. Selon le droit en vigueur, ces personnes ne sont pas tenues de présenter une pièce de légitimation étrangère valable pour la déclaration d'arrivée. Cette disposition doit être maintenue. Il faut par conséquent modifier le renvoi à l'ODV et faire désormais référence à la réglementation de la LEI. De plus, il y a lieu de modifier le renvoi actuel à l'art. 4, al. 1, ODV, car la réglementation concernée est d'ores et déjà inscrite dans la loi (cf. art. 59, al. 2, let. b et c, LEI). Le renvoi doit donc porter directement sur la loi et non plus sur l'ordonnance.

Art. 31, titre et al. 6

La disposition relative à l'octroi d'autorisations de séjour aux personnes admises à titre provisoire, qui figure actuellement à l'art. 84, al. 5, LEI, sera transférée pour des raisons de systématique dans le nouvel art. 84a nLEI. Les renvois correspondants doivent donc être modifiés.

4.3 Modification de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)

Art. 21, al. 2, let. c

L'art. 21, al. 2, OEV fixe dans quels cas un visa de retour est octroyé. Selon le droit en vigueur, c'est le cas notamment si les conditions visées aux art. 7 et 9 ODV sont remplies (let. c). Les dispositions correspondantes de l'ODV sont transférées à l'art. 59,

al. 5, nLEI. Il faut donc remplacer la référence à l'ODV par un renvoi à l'alinéa concerné de la LEI.

4.4 Modification de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)

Art. 26a (abrogé)

Pour des raisons de sécurité juridique et de transparence, les sanctions prévues en cas de voyage à l'étranger non autorisé ainsi que les autres motifs d'extinction d'une admission provisoire seront désormais énumérés de manière exhaustive dans la loi (art. 84, al. 4, nLEI). Conformément au droit en vigueur, l'admission provisoire prend fin notamment en cas de départ définitif (art. 84, al. 4, LEI). L'art. 26a OERE précise actuellement ce que l'on entend exactement par « départ définitif ». Vu que cette précision sera déjà apportée dans la loi (cf. art. 84, al. 4, nLEI), le présent article peut être abrogé.

4.5 Modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)

Art. 51

Le droit actuel permet au SEM de révoquer la protection provisoire si la personne à protéger a séjourné longtemps ou de manière répétée dans son État d'origine ou de provenance, sans l'accord des autorités, depuis que cette protection lui a été octroyée (art. 78, al. 1, let. c, et al. 2, LAsi). Le terme « longtemps » est défini à l'art. 51 OA 1. Il signifie, en règle générale, quinze jours. L'art. 78, al. 1, let. c, et al. 2, LAsi, va être abrogé ; de plus, à l'avenir, en cas de voyage non autorisé dans l'État d'origine ou de provenance, la protection provisoire prendra fin automatiquement, et ce indépendamment de la durée du séjour dans l'État concerné (art. 79, let. e, nLAsi). De ce fait, l'art. 51 OA 1 est devenu obsolète et peut donc être abrogé.

Les possibilités de voyager dont disposent les personnes à protéger en provenance d'Ukraine doivent être maintenues jusqu'à nouvel ordre, raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de modifier la LEI en y ajoutant une disposition dérogatoire ad hoc (cf. ch. 1). Afin que les sanctions et, partant, la réglementation en vigueur concernant la révocation en cas de séjour long ou répété en Ukraine restent applicables, une nouvelle disposition dérogatoire pour le maintien de la réglementation applicable aux personnes à protéger en provenance de ce pays doit être introduite en ce sens également dans l'OA 1. Toutefois, cette modification de l'OA 1 ne devra intervenir que lorsque Parlement aura adopté le projet prévoyant l'introduction de la disposition dérogatoire en question dans la loi.

5 Conséquences en matière de finances et de personnel

5.1 Conséquences des modifications de lois en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons

Conformément au message concernant la modification de la LEI¹⁶ (ch. 6.1 et 6.2 relatifs aux restrictions des voyages à l'étranger), les modifications législatives concernant les restrictions des voyages à l'étranger (art. 59d et 59e nLEI) n'auront vraisemblablement de conséquences ni pour la Confédération ni pour les cantons en termes de finances et de personnel. De même, les sanctions proposées (art. 84, al. 4, 84a, al. 2 et 3, 120, al. 1, let. h, et 122d nLEI ainsi qu'art. 53, let. d, et 79, let. e, nLAsi) devraient pouvoir être appliquées sans engendrer de charges supplémentaires en termes de finances et

¹⁶ FF 2020 7237

de personnel, car elles s'inscrivent essentiellement dans le cadre de mesures en place dans les domaines de l'asile et des étrangers.

5.2 Conséquences des modifications d'ordonnances en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons

Le projet de modification de l'ODV propose en particulier de raccourcir à deux ans le délai d'attente, fixé actuellement à trois ans, à partir duquel les personnes bien intégrées peuvent être autorisées à effectuer des voyages pour d'autres motifs dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (art. 9, al. 1, let. h, P-ODV). Dans un premier temps, ce raccourcissement peut entraîner une hausse momentanée des demandes et, partant, une augmentation temporaire des charges pour la Confédération et les cantons, sachant que davantage de personnes pourront faire usage de cette possibilité. On peut cependant supposer que le nombre de demandes devrait se stabiliser à nouveau à moyen terme.

Les modifications prévues concernant les raisons possibles d'un voyage dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance engendreront vraisemblablement une légère hausse des demandes et, partant, une charge supplémentaire en termes de personnel pour le SEM et pour les cantons (art. 9, al. 1, let. e et f, P-ODV). Celle-ci peut être absorbée au sein du SEM.

Les autres modifications d'ordonnances n'entraîneront aucune charge supplémentaire.

6 Aspects juridiques

Le projet se fonde sur l'art. 121, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁷, qui donne à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'entrée en Suisse, de sortie, de séjour et d'établissement des étrangers ainsi que d'octroi de l'asile. Le présent projet porte sur les dispositions d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre la modification du 17 décembre 2021 de la LEI.

Pour le reste, nous renvoyons aux explications fournies dans le message concernant la modification de la LEI¹⁸ (ch. 7 sur les restrictions des voyages à l'étranger).

¹⁷ RS 101

¹⁸ FF 2020 7237