



Berne, [date]

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (réglementation spéciale pour les voyages à l'étranger effectués par des personnes en provenance d'Ukraine titulaires du statut de protection S)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de
consultation



Condensé

La proposition de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) vise à introduire une réglementation spéciale pour les voyages à l'étranger effectués par des personnes en provenance d'Ukraine titulaires du statut de protection S. Il s'agit de garantir que la réglementation actuelle en matière de voyages à l'étranger puisse continuer de s'appliquer pour ce groupe de personnes après l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2021 de la LEI concernant les voyages à l'étranger des personnes admises à titre provisoire, des personnes bénéficiant d'une protection provisoire et des requérants d'asile.

Contexte

Le 17 décembre 2021, l'Assemblée fédérale a adopté une modification de la LEI. Celle-ci prévoit notamment des restrictions pour les voyages à l'étranger des personnes admises à titre provisoire, des personnes bénéficiant d'une protection provisoire et des requérants d'asile, et simplifie le changement de canton des personnes admises à titre provisoire afin d'encourager leur intégration (20.063, nLEI, FF 2021 2999).

Après l'adoption de cette modification de loi par l'Assemblée fédérale, 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. 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 titulaires d'un passeport biométrique. 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 cependant possibles.

En raison de cette contradiction, le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} mai 2024, que la modification du 17 décembre 2021 de la LEI entrerait en vigueur seulement partiellement au 1^{er} juin 2024. Les dispositions concernant les voyages à l'étranger des personnes admises à titre provisoire, des personnes bénéficiant d'une protection provisoire et des requérants d'asile ne sont ainsi pas concernées dans un premier temps. Dans la perspective de l'entrée en vigueur des règles en matière de voyages à l'étranger, un message relatif à la modification de la LEI prévoyant une réglementation spéciale pour les bénéficiaires du statut de protection S en provenance d'Ukraine doit être soumis à l'Assemblée fédérale.

Contenu du projet

Compte tenu de la réglementation adoptée par l'UE et de l'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport biométrique ukrainien dans l'espace Schengen, les possibilités de voyager dont bénéficient les personnes en provenance d'Ukraine ayant obtenu une protection provisoire doivent être maintenues jusqu'à nouvel ordre. La modification législative proposée vise à inscrire dans la LEI une réglementation spéciale. Elle doit s'appliquer jusqu'à la levée de la protection provisoire accordée aux personnes en provenance d'Ukraine.

En parallèle, il s'agit de procéder, dans le cadre d'un projet distinct mis en consultation, aux modifications d'ordonnances nécessaires à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales en matière de voyages à l'étranger pour les groupes de personnes qui ne bénéficient pas de la disposition dérogatoire évoquée.

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le 17 décembre 2021, l'Assemblée fédérale a adopté une modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹. 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 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 dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d, al. 2, nLEI).

En outre, c'est dans la loi (art. 59e nLEI) que figureront désormais les principes de la réglementation 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, qui étaient jusqu'ici inscrits au niveau de l'ordonnance. Ces personnes ont en principe l'interdiction de voyager, mais des dérogations exceptionnelles 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. 2, 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 l'Assemblée fédérale, 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)², le Conseil fédéral a donc décidé que les personnes en provenance d'Ukraine qui bénéficient 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'Ukraine³. 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 cette modification et la réglementation en vigueur pour ce qui est des 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 et de la réglementation prévue par l'UE, les possibilités de voyager dont bénéficient les personnes venant d'Ukraine qui ont obtenu une protection provisoire doivent être maintenues jusqu'à nouvel ordre. C'est pourquoi le Conseil fédéral a

¹ FF 2021 2999

² RS 143.5

³ 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)

décidé, le 1^{er} mai 2024, de soumettre à l'Assemblée fédérale un message prévoyant une réglementation spéciale pour les bénéficiaires du statut de protection S en provenance d'Ukraine, dans la perspective de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LEI en matière de voyages à l'étranger.

La règle actuelle selon laquelle le statut de protection S d'une personne en provenance d'Ukraine peut être révoqué si celle-ci a séjourné plus de 15 jours dans son pays d'origine ou de provenance doit être maintenue (art. 78, al. 1, let. c, LAsi ; art. 51 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure⁴ [OA 1] et directives du SEM). Cela vaut aussi pour la disposition prévoyant que la protection provisoire s'éteint lorsque la personne à protéger a transféré son centre de vie dans un autre pays (art. 79, let. a, LAsi). Il est donc nécessaire de modifier également la LAsi.

Parallèlement à la présente procédure de consultation, une autre consultation est organisée sur les ordonnances d'exécution concernant la modification du 17 décembre 2021 de la LEI relative aux voyages à l'étranger pour les groupes de personnes qui ne bénéficient pas de la disposition dérogatoire proposée (Modification des ordonnances d'exécution relatives à la restriction des voyages à l'étranger [ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1]).

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Différentes solutions ont été étudiées en vue de la mise en vigueur intégrale de la modification du 17 décembre 2021 de la LEI. Il a notamment été envisagé que les adaptations de cette loi entrent en vigueur rapidement sans réglementation spéciale pour les personnes en provenance d'Ukraine qui bénéficient d'une protection provisoire. Ces dernières seraient alors également soumises, à compter de la date d'entrée en vigueur, à l'interdiction générale de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance, et les voyages dans des États tiers ne leur seraient autorisés que sous certaines conditions. Le statut de protection S de ces personnes s'éteindrait si elles se rendaient sans autorisation dans leur État d'origine ou de provenance. Des sanctions pourraient en outre être prononcées en cas de voyages non autorisés dans tous les autres États. Cela impliquerait d'abroger les dispositions en vigueur concernant les voyages des bénéficiaires du statut de protection S en provenance d'Ukraine (art. 9, al. 8, ODV). Il convient de noter à cet égard que l'UE ne prévoit aucune restriction de voyage pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine et que 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 (cf. également ch. 1.1).

Le Conseil fédéral a estimé qu'il n'y avait pas de raisons d'abroger les règles actuelles qui s'appliquent en matière de voyage pour les bénéficiaires du statut de protection S en provenance d'Ukraine. Ces règles ont fait leurs preuves dans l'ensemble. C'est pourquoi il est proposé d'introduire dans la LEI et la LAsi des dispositions dérogatoires pour ce groupe de personnes.

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

⁴ RS 142.311

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 à la réglementation spéciale prévue pour les bénéficiaires du statut S en provenance d'Ukraine, car elle s'applique sans nécessiter de modification des bases légales.

1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁵, ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2023 à 2027⁶. Le Conseil fédéral est toutefois tenu de mettre en vigueur le plus rapidement possible les modifications législatives adoptées par le Parlement.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Comme le précise déjà le message concernant la modification du 17 décembre 2021 de la LEI⁷ (ch. 3.2 Restrictions des voyages à l'étranger), ni la directive « Reconnaissance »⁸ ni la directive « Afflux » de l'UE⁹ ne contiennent de disposition de principe interdisant ou limitant les voyages à l'étranger pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou temporaire.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Les personnes à protéger en provenance d'Ukraine doivent continuer de bénéficier de la réglementation actuelle, y compris après l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2021 de la LEI concernant les voyages à l'étranger. Il s'agit de garantir que ces personnes puissent voyager à l'étranger comme c'était le cas jusqu'à présent tant que le statut de protection S n'est pas levé (cf. art. 59f P-LEI ; art. 78, al. 2, et art. 79, al. 2, P-LAsi).

Si, à l'avenir, le statut de protection S était de nouveau activé pour répondre à un grave danger de portée générale, ces réglementations spéciales ne s'appliqueraient pas.

⁵ FF 2024 525

⁶ FF 2024 526

⁷ FF 2020 7237

⁸ 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.

⁹ 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, pp. 12 ss.

3.2 Mise en œuvre

Avec l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2021 de la LEI, les voyages dans le pays d'origine ou dans le pays de provenance ne sont plus sanctionnés par la révocation du statut S, mais par son extinction (art. 79, let. e, nLAsi). De ce fait, il y a lieu d'abroger l'art. 51 OA 1, qui met en œuvre le principe de révocation dudit statut en cas de voyage dans le pays d'origine ou de provenance.

La réglementation actuelle applicable aux bénéficiaires du statut S en provenance d'Ukraine doit toutefois être maintenue, de même que celle concernant la révocation du statut S à la suite d'un voyage non autorisé dans l'État d'origine ou de provenance (cf. art. 78, al. 2, P-LAsi). En conséquence, une autre réglementation spéciale reprenant les principes actuellement applicables aux personnes en provenance d'Ukraine qui bénéficient du statut S devrait également être aménagée dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la présente réglementation spéciale dans l'OA 1.

4 Commentaire des dispositions

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Art. 59f Voyages effectués par des personnes à protéger en provenance d'Ukraine

Après l'entrée en vigueur intégrale de la modification du 17 décembre 2021 de la LEI, les personnes à protéger auront elles aussi l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d nLEI). Afin que les personnes à protéger en provenance d'Ukraine puissent continuer de se rendre dans ce pays, comme c'est le cas jusqu'à présent, une réglementation spéciale doit être mise en place à leur égard. De même, il convient de renoncer à leur imposer l'obligation d'obtenir une autorisation de voyage. Un séjour long ou répété en Ukraine reste toutefois un motif potentiel de révocation de la protection provisoire (cf. commentaire de l'art. 78, al. 2, P-LAsi). De plus, cette protection s'éteint lorsque la personne à protéger a transféré son centre de vie dans un autre pays (art. 79, let. a, LAsi).

La modification du 17 décembre 2021 de la LEI prévoit également qu'il n'est en principe plus autorisé de se rendre dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance (art. 59e nLEI). Le SEM peut néanmoins autoriser un tel voyage, au cas par cas, s'il existe des raisons personnelles particulières. Ces raisons personnelles sont précisées par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance concernée (cf. projet distinct mis en consultation « Modification des ordonnances d'exécution relatives aux restrictions de voyage à l'étranger [ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1] »).

Afin que les personnes à protéger en provenance d'Ukraine puissent continuer de se rendre à l'étranger, comme c'est le cas jusqu'à présent, une réglementation spéciale doit être introduite également pour leurs voyages dans des États autres que l'État d'origine ou de provenance. De même, il convient de renoncer à leur imposer l'obligation d'obtenir une autorisation de voyage.

Modification de la loi sur l'asile

Art. 78, al. 2

Une nouvelle disposition dérogatoire doit être introduite afin que la réglementation en vigueur concernant la révocation en cas de séjour long ou répété en Ukraine reste

applicable pour les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de protection édictées par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 66 LAsi, en lien avec la situation en Ukraine. À l'avenir, le statut de protection S d'une personne en provenance d'Ukraine peut être révoqué si celle-ci a séjourné plus de 15 jours dans son pays d'origine ou de provenance (art. 78, al. 2, première phrase, P-LAsi ; art. 51 OA 1 et directives du SEM). En revanche, la protection provisoire ne doit pas être révoquée si la personne à protéger se rend en Ukraine avec l'accord des autorités compétentes (art. 78, al. 2, deuxième phrase, P-LAsi).

Art. 79, al. 2

Après l'entrée en vigueur intégrale de la modification du 17 décembre 2021 de la LEI, la protection provisoire prendra fin en cas de voyage non autorisé dans l'État d'origine ou de provenance (art. 79, let. e, nLAsi). Or, les personnes à protéger en provenance d'Ukraine doivent continuer de bénéficier des règles actuellement en vigueur concernant la révocation de la protection provisoire (cf. commentaire de l'art. 78, al. 2^{bis}, P-LAsi). L'introduction d'une disposition dérogatoire est donc nécessaire (al. 2).

5 Conséquences en matière de finances et de personnel

5.1 Conséquences pour la Confédération

La modification législative proposée n'a pas de conséquences pour la Confédération en termes de finances et de personnel, car elle correspond au droit en vigueur. Les voyages à l'étranger des personnes en provenance d'Ukraine ayant obtenu une protection provisoire et titulaires d'un passeport biométrique ne sont toujours pas soumis à autorisation et aucun visa de retour ni document de voyage suisse n'est requis.

5.2 Conséquences pour les cantons

La modification législative proposée n'a pas de conséquences pour les cantons en termes de finances et de personnel, car elle correspond au droit en vigueur.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 121, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁰, 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.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

Depuis 2017, les ressortissants ukrainiens sont exemptés de l'obligation de visa pour voyager dans l'espace Schengen jusqu'à 90 jours pendant une période de 180 jours. La réglementation spéciale proposée dans le présent projet, selon laquelle les bénéficiaires d'une protection provisoire qui viennent d'Ukraine peuvent se rendre à l'étranger et revenir en Suisse sans autorisation de voyage, est par conséquent compatible notamment avec l'acquis de Schengen et avec la réglementation adoptée par l'UE pour ce groupe de personnes.

¹⁰ RS 101

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) devrait être opérationnel à la fin du dernier trimestre 2026. Les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa seront tenus, après une période transitoire d'au moins six mois à compter de l'introduction d'ETIAS, de demander une autorisation de voyage pour entrer et séjourner dans l'espace Schengen. Des exceptions sont définies à l'art. 2, par. 2, du règlement (UE) 2018/1240 relatif à ETIAS. Sur cette base, les ressortissants ukrainiens bénéficiant de la protection provisoire (permis S) n'auront pas besoin d'une autorisation de voyage ETIAS pour revenir légalement dans l'espace Schengen

6.3 Forme de l'acte à adopter

Les modifications proposées de la LEI et de la LAsi constituent des réglementations importantes qui fixent des règles de droit. Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., elles doivent donc être édictées par l'Assemblée fédérale sous la forme d'une loi fédérale.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit pas de nouvelle disposition en matière de subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'un des seuils prévus) ni de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (entraînant des dépenses supérieures à l'un des seuils prévus).

6.5 Délégation de compétences législatives

Le présent projet ne prévoit pas de délégation de compétences législatives.