



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

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation

Janvier 2018

Table des matières

1. Présentation du projet.....	3
2. Commentaire article par article	4
Art. 1, al. 1, let. c	4
Art. 3	4
Art. 4, al. 3 et 6	4
Art. 5	5
Art. 9, al. 1, let. e	5
Art. 12, al. 4.....	5
Art. 13, al. 1, let. d, et 5	5
Art. 16, al. 1.....	5
Annexe 1.....	6
Annexe 2.....	6
Annexe 3.....	6
3. Conséquences pour la Confédération et les cantons	6
4. Aspects juridiques.....	6

1. Présentation du projet

Remplacement du certificat d'identité par le passeport pour étrangers

Il convient de modifier l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)¹, notamment afin de substituer le passeport biométrique pour étrangers au certificat d'identité.

Le certificat d'identité (art. 5 ODV) est appelé à disparaître et sera remplacé par le passeport pour étrangers. Cette mesure se justifie par la nature de ce document, parfois mal comprise, qui ne constitue pas une pièce d'identité. De plus, des raisons de sécurité s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de gestion intégrée des frontières (*Integrated Border Management*) du DFJP justifient son abolition. Aussi convient-il de renoncer à établir ce document, non biométrique et, par là même, sujet à falsification. Aujourd'hui déjà, plusieurs pays et compagnies aériennes ne l'acceptent plus. Il n'est, de surcroît, pas rentable sur le plan économique (nombre limité, coûts de production élevés). De nos jours, le certificat d'identité n'est délivré qu'à des personnes relevant du domaine de l'asile, en vue de préparer leur départ ou dans la perspective de leur départ définitif à destination d'un État tiers. Ainsi, seule une vingtaine de certificats d'identité sont encore établis annuellement. Ce changement de pratique devrait entrer en vigueur en 2018. Il implique une révision des articles de l'ODV consacrés au certificat d'identité et au passeport pour étrangers.

Indication de la nationalité sur les titres de voyage pour réfugiés

Mentionner la nationalité des réfugiés dans leurs documents de voyage permettrait de détecter plus facilement et plus rapidement les voyages entrepris dans le pays d'origine. Actuellement, seul le lieu de naissance y figure. Dès lors qu'un réfugié ne présente pas de titre de séjour (document sur lequel figure la nationalité), la police aéroportuaire doit consulter le système d'information central sur la migration (SYMIC) à chaque entrée pour établir la nationalité de l'intéressé. Ces démarches peu commodes prennent du temps. Préciser la nationalité dans les titres de voyage pour réfugiés faciliterait le travail tant de la police aéroportuaire que du Corps des gardes-frontière. D'autres pays Schengen, à l'exemple de l'Allemagne et de la Suède, indiquent aussi la nationalité sur leur titre de voyage pour réfugiés. Ce changement fait partie du train de mesures adopté en vue de détecter les voyages dans le pays d'origine qui sont constitutifs d'un abus.

La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés² préconise l'établissement d'un titre de voyage pour réfugiés et en propose un modèle. Le *Guide pour l'émission de titres de voyages de la Convention lisibles à la machine pour les réfugiés et les apatrides* publié par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (ICAO) peut également servir de modèle. Le chapitre 3 de ce guide précise qu'il est également possible de mentionner la nationalité ou le statut d'apatride sur le titre de voyage pour réfugiés. Cette indication n'est cependant pas obligatoire.

Une telle inscription justifie une modification des art. 3 et 4 ODV.

Possibilité de voyager pour les enfants placés au bénéfice d'un permis N ou F

Pour l'heure, l'ODV ne contient aucune disposition explicite concernant les voyages d'enfants placés de requérants d'asile ou de personnes admises à titre provisoire. Avec les bases légales existantes, les demandes déposées à cet effet par des requérants d'asile (titulaires d'un permis N) sont régulièrement rejetées au motif que les demandes d'asile déposées par

¹ RS 143.5

² RS 0.142.30

des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) sont traitées en priorité et qu'une demande de voyage peut être déposée après la décision d'asile (art. 9, al. 1, ODV).

S'agissant des personnes admises à titre provisoire (titulaires d'un permis F), un document de voyage peut leur être accordé pour effectuer un voyage de maximum 30 jours par an pour raisons humanitaires ou, pour d'autres motifs, mais uniquement trois ans après le prononcé de l'admission provisoire (art. 9, al. 4, ODV). Il n'est pas possible de délivrer des visas de retour multiples ; de plus, conformément à l'art. 9, al. 4, ODV, il n'est pas possible d'effectuer plusieurs voyages par an. Les parents nourriciers et les cantons se sont adressés au SEM pour savoir dans quelle mesure les enfants placés avaient la possibilité de voyager. Cette question de fond doit faire l'objet d'une nouvelle réglementation. C'est pourquoi il est proposé de compléter l'art. 9, al. 1, par une let. e prévoyant un nouveau motif de voyage.

2. Commentaire article par article

Art. 1, al. 1, let. c

Le certificat d'identité prévu actuellement à cette lettre, remis aux requérants d'asile qui quittent définitivement la Suisse ou aux personnes dont la procédure d'asile est close et le renvoi entré en force, n'est plus délivré par le SEM. Aussi convient-il d'abroger cette lettre.

Art. 3

L'art. 3 consacré au titre de voyage pour réfugiés est modifié.

Le nouvel al. 1 correspond à l'actuel art. 3.

Un nouvel al. 2 prévoit que ce document soit émis conformément aux prescriptions de la convention sur le statut des réfugiés. De plus, le statut d'apatride ou la nationalité sont inscrits sur ce document.

Art. 4, al. 3 et 6

Al. 3

L'al. 3 est complété et permet d'inscrire également sur le passeport pour étrangers, soit le statut d'apatride, soit la nationalité du titulaire. Pour faciliter le travail du Corps des gardes-frontière, il convient de mentionner les indications relatives à la nationalité du titulaire dans tous les documents de voyage pour étrangers.

Al. 6

Les personnes qui ne recevront plus de certificat d'identité se verront octroyer, en lieu et place, un passeport pour étrangers.

Dès lors, l'art. 4 doit être complété par un nouvel al. 6 dont la teneur sera la suivante: Un passeport pour étrangers peut être établi en faveur d'un requérant dont la procédure d'asile est en cours ou a débouché sur une décision négative entrée en force, en vue de préparer son départ de Suisse, son retour définitif dans son pays d'origine ou de provenance ou à destination d'un État tiers. L'émission de ce document de voyage est toutefois restreinte aux

seuls cas où preuve a été faite qu'il n'est possible de se procurer ni passeport ni laissez-passer du pays d'origine du requérant.

En outre, un passeport pour étrangers peut également être établi en faveur d'un requérant débouté si cette mesure permet d'accélérer ou de faciliter son départ de Suisse (actuel art. 5, al. 2, ODV).

Art. 5

L'art. 5 consacré au certificat d'identité pour requérants d'asile est abrogé.

L'actuel art. 6, « Document de voyage supplétif », regroupait jusqu'à présent le certificat d'identité et le laissez-passer. Au vu de l'abrogation de l'art. 5, l'art. 6 ne se réfère plus désormais qu'au seul laissez-passer.

Art. 9, al. 1, let. e

Le nouvel art. 9, al. 1, let. e, ODV permet d'autoriser les voyages d'enfants placés accompagnés de leurs parents nourriciers. Des visas de retour multiples pourront ainsi être accordés aux enfants placés de requérants d'asile ou de personnes admises à titre provisoire. La formulation de cet article étant relativement étroite, il est peu probable qu'il ouvre la porte à une interprétation élargie.

Cependant, les voyages que cette disposition autorise en faveur des enfants placés ne sont pas limités à leurs seuls parents nourriciers : ils peuvent également concerner, par exemple, les grands-parents nourriciers, ou bien un frère ou une sœur adulte de l'enfant placé, d'où l'adjonction du qualificatif « accompagnés ». D'autres circonstances familiales encore peuvent justifier l'octroi d'une autorisation de voyager, comme un père auquel aurait été confiée en Allemagne la garde partagée d'un enfant mineur, et qui serait ainsi régulièrement amené à effectuer des voyages à l'étranger.

Art. 12, al. 4

Les effets juridiques rattachés au certificat d'identité n'ont plus lieu d'être. L'art. 12, al. 4, qui prévoit que ce certificat ne vaut qu'accompagné d'un visa de retour pour entrer en Suisse, est abrogé.

Art. 13, al. 1, let. d, et 5

La durée de validité du certificat d'identité n'a plus lieu d'être. La let. d est abrogée. De même, la disposition, figurant à l'al. 5, qui permet au SEM d'émettre un certificat d'identité en lieu et place d'un document de voyage en cas de problème de fabrication doit être supprimée.

Ces dispositions sont dès lors abrogées.

Art. 16, al. 1

Du point de vue technique, l'établissement d'un passeport pour étrangers n'est possible que moyennant la prise en direct de la photographie du requérant par l'autorité cantonale compétente. Les photos fournies par ce dernier peuvent impliquer un risque en matière de sécurité du fait qu'elles sont susceptibles d'être altérées manuellement. Aussi convient-il de supprimer du texte d'ordonnance la possibilité accordée au requérant de fournir sa propre photographie aux fins de l'établissement d'un passeport pour étrangers.

Pour ce motif, les deux dernières phrases de l'al. 1 sont supprimées.

Annexe 1

En vertu de l'art. 4, al. 5, ODV, la durée (maximale) du voyage et le statut de séjour de la personne concernée sont mentionnés dans le passeport pour étrangers. Le motif et la destination du voyage peuvent aussi être saisis dans le système ISR (art. 111 LEtr). Ces données figurent également à l'annexe 1, rubrique « Données figurant sur le document de voyage » (durée du voyage, statut de séjour, motif du voyage et destination).

En outre, la nationalité ou le statut d'apatride figure désormais à l'annexe 1, rubrique « Données figurant sur le document de voyage », sous la catégorie 1 de données de l'ISR, puisque ces indications sont désormais inscrites sur les documents de voyage (art. 4, al. 3, ODV en relation avec l'art. 111, al. 2, let. a, LEtr).

Annexe 2

Les dispositions relatives aux émoluments liés à l'émission d'un certificat d'identité sont abrogées.

Annexe 3

La répartition des émoluments prélevés en raison de l'émission d'un certificat d'identité n'a plus lieu d'être. Elle est donc abrogée à l'annexe 3.

3. Conséquences pour la Confédération et les cantons

Le présent projet n'a pas de conséquences en matière de finances, ni de personnel, pour la Confédération et les cantons.

4. Aspects juridiques

Les modifications proposées sont compatibles avec le droit international et sont conformes à l'acquis de Schengen et de Dublin ainsi qu'à ses développements.