

Modification de la LEI : Réglementation spéciale pour les voyages à l'étranger des personnes originaires d'Ukraine bénéficiant du statut de protection S

Réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés
(OSAR) à la procédure de consultation

Berne, le 5 février 2026

Mentions légales

Édition

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Case postale, 3001 Berne

Tél. 031 370 75 75

E-mail : info@fluechtlingshilfe.ch

Site web : www.osar.ch

IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Versions linguistiques

Allemand (version originale) et français (traduction)

Table des matières

1	Introduction.....	4
2	L'essentiel en bref	4
2.1	De quoi s'agit-il ?	4
2.2	Messages principaux de l'OSAR rel. aux deux consultations	6
3	La liberté de circulation et de voyage comme droits humains	7
4	Inégalité de traitement inutile et insécurité juridique	8

1 Introduction

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est reconnaissante de la possibilité qui lui est offerte de prendre position et s'exprime sur les points qu'elle juge les plus importants ci-après. L'absence d'avis à l'égard d'un point spécifique ne vaut pas pour approbation.

Deux consultations étroitement liées à ce thème sont en cours :

1. [Modification des ordonnances d'exécution relatives à la restriction des voyages à l'étranger \(ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1\) ; consultation 2025/65](#)
2. [Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration \(réglementation spéciale pour les voyages à l'étranger effectués par des personnes en provenance d'Ukraine titulaires du statut de protection S\) ; consultation 2024/82](#)

L'OSAR prend position séparément sur ces deux consultations. La présente prise de position concerne la deuxième consultation relative à la réglementation spéciale pour les voyages à l'étranger des personnes originaires d'Ukraine bénéficiant du statut de protection S.

Il convient de tenir compte, pour ces deux projets, de la consultation menée en 2019 sur [la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration \(LEI\) : restrictions pour les voyages à l'étranger et adaptations du statut d'admission provisoire](#). Celle-ci comprenait notamment les deux nouveaux articles [59d](#) et [59e](#) de la nouvelle (n)LEI, visant à interdire de manière générale les voyages dans les pays d'origine ou de provenance ainsi que dans d'autres pays pour les personnes admises à titre provisoire, les requérant·e·s d'asile et les personnes à protéger – à quelques exceptions près soumises à autorisation pour certaines situations et certains groupes de personnes spécifiques. Les deux articles de loi ont été adoptés en décembre 2021, mais ne sont pas encore entrés en vigueur. L'OSAR a pris [position](#) dans le cadre de la consultation sur les nouvelles dispositions de la LEI.¹

2 L'essentiel en bref

2.1 De quoi s'agit-il ?

À l'avenir, une interdiction générale de voyager s'appliquera aux personnes requérantes d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger,² tant vers leur

¹ Réponse de l'OSAR à la consultation du 20 novembre 2019 « [Modification de la LEI : restrictions pour les voyages à l'étranger et adaptations du statut de l'admission provisoire](#) » (ci-après : [Réponse](#) OSAR 2019).

² Les nouvelles réglementations et les deux consultations en cours ne concernent ni les personnes reconnues comme réfugiées au bénéfice de l'asile ni les personnes reconnues comme réfugiées admises à titre provisoire ; celles-ci sont soumises à [l'art. 59c LEI](#) déjà en vigueur, qui interdit à ce groupe de personnes de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (al. 1, phrase 1). 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 réfugié·e·s d'un État d'origine ou de provenance une interdiction de se rendre dans d'autres États, en particulier dans les pays limitrophes de cet État (al. 1, phrase 2).

pays d'origine ou de provenance que vers tous les autres États. Seules quelques exceptions sont prévues pour des cas spécifiques, qui ne s'appliquent pas aux trois catégories de personnes et pour lesquelles une autorisation préalable doit être obtenue. Ainsi, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ne seront autorisées à se rendre dans leur pays d'origine que si cela est nécessaire pour préparer leur départ définitif et autonome. Les requérant·e·s d'asile ne pourront plus du tout se rendre dans leur pays d'origine. Seules quelques exceptions à l'interdiction de voyager dans d'autres États sont prévues pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ; pour les requérant·e·s d'asile, de telles exceptions ne seront possibles que si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert.

Les deux articles de loi correspondants avaient déjà été adoptés par le Parlement le 17 décembre 2021, avec d'autres modifications de la LEI (nouveaux [art. 59d](#)³ et [art. 59e](#)⁴ nLEI). Ils n'étaient toutefois pas encore entrés en vigueur en raison de l'activation du statut de protection S peu après, le 11 mars 2022, et de la décision simultanée (également au niveau européen) d'accorder la liberté de circulation aux réfugié·e·s ukrainiens.

Les modifications législatives (supplémentaires) désormais prévues, qui font l'objet de la présente consultation, visent à créer, à l'art. 59f de l'avant-projet (AP)-LEI, une réglementation spéciale pour les personnes à protéger originaires d'Ukraine : les personnes en provenance d'Ukraine titulaires du statut de protection S doivent être exemptées des interdictions de voyager déjà décidées, qui concernent non seulement les personnes requérantes d'asile et les personnes admises à titre provisoire, mais aussi les personnes à protéger. Selon [le rapport explicatif](#)⁵, cela est dû à la possibilité de voyager dont elles bénéficient, qui doit être maintenue jusqu'à nouvel ordre en vertu de la réglementation correspondante de l'UE et de l'exemption de visa dans l'espace Schengen pour les personnes titulaires d'un passeport biométrique ukrainien (voir art. 9, al. 8, ODV). Cette contradiction ou cette situation particulière n'était pas prévisible au moment de l'adoption de la modification de la loi concernant les interdictions de voyager en décembre 2021.

³ [L'art. 59d nLEI](#) régit l'interdiction de voyager *dans le pays d'origine ou de provenance* pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger :

¹ Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ont l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance.

² Le SEM peut autoriser une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à se rendre dans son État d'origine ou de provenance si ce voyage est nécessaire pour préparer son départ autonome et définitif. Le Conseil fédéral règle les conditions.

³ L'art. 59c est applicable aux réfugiés admis à titre provisoire.

⁴ [L'art. 59e nLEI](#) régit l'interdiction de voyager *dans d'autres États* pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger :

¹ Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ont l'interdiction de se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance.

² Le SEM peut accorder une dérogation exceptionnelle à l'interdiction visée à l'al. 1 à un requérant d'asile si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert.

³ Il peut accorder une dérogation exceptionnelle à l'interdiction visée à l'al. 1 à une personne admise à titre provisoire ou à une personne à protéger s'il existe des raisons personnelles particulières. Le Conseil fédéral règle les conditions. Toutefois, si le SEM a prononcé une interdiction de voyager pour un État en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2e phrase, il ne peut autoriser une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à se rendre dans cet État que lorsque des raisons majeures le justifient (art. 59c, al. 2).

⁴ L'art. 59c est applicable aux réfugiés admis à titre provisoire.

⁵ SEM, [rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation](#) « 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) », p. 2.

En outre, la réglementation actuelle, selon laquelle le statut de protection S des personnes originaires d'Ukraine peut être révoqué si elles ont séjourné plus de 15 jours dans leur pays d'origine ou de provenance, continuera de s'appliquer (art. 78, al. 1, let. c, de la loi sur l'asile [LAsi] ; art. 51 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure [OA 1] et directives SEM). Il en va de même pour la disposition selon laquelle la protection provisoire prend fin lorsque la personne à protéger a transféré le centre de ses intérêts à l'étranger (art. 79, let. a, LAsi). À cet égard, l'art. 78, al. 2, avant-projet AP-LAsi et l'art. 79, al. 2, AP-LAsi prévoient d'ajouter dans la LAsi d'autres exceptions pour les personnes bénéficiant du statut de protection S, issues des modifications de la LAsi⁶ adoptées en décembre 2021. En outre, la consultation en cours ([2025/65](#)) prévoit l'abrogation de l'art. 51 OA 1, selon lequel une période prolongée correspondait en règle générale à 15 jours.

La mise en œuvre de ces dispositions spéciales pour les personnes bénéficiant du statut de protection S originaires d'Ukraine nécessite donc diverses modifications législatives dans la LEI et la LAsi, qui font l'objet de la présente procédure de consultation ([2024/82](#)).⁷

Les exceptions à cette interdiction de voyager fondamentale, déjà décidée, n'ont pas encore été réglementées.⁸ Elles nécessitent des modifications dans plusieurs ordonnances,⁹ qui font l'objet de la consultation en cours ([2025/65](#)), et sur laquelle l'OSAR prend également position.

L'OSAR avait pris [position](#) dans le cadre de la consultation sur les modifications législatives en 2019.¹⁰ L'OSAR avait déjà clairement rejeté à l'époque le durcissement de l'interdiction de voyager et continue de le rejeter catégoriquement. Toutes les personnes réfugiées doivent être autorisées à voyager.

2.2 Messages principaux de l'OSAR rel. aux deux consultations

- L'OSAR continue de rejeter catégoriquement l'interdiction générale de voyager qui a été décidée, avec ses restrictions massives et inutiles. Cette interdiction va trop loin et n'est pas compatible avec les droits fondamentaux des personnes concernées. Les exceptions prévues sont si restrictives et spécifiques qu'elles ne s'appliquent qu'à un petit nombre de personnes concernées.
- L'OSAR propose donc des adaptations concrètes des dispositions réglementaires pertinentes afin de tenir suffisamment compte des besoins humains des personnes

⁶ [Art. 78, al. 1, let. c, et al. 2, nLAsi](#), et [art. 79, let. e, nLAsi](#).

⁷ Art. 59f avant-projet [AP]-LEI, art. 78, al. 2, AP-LAsi et art. 79, al. 2, AP-LAsi.

⁸ Qu'est-ce qui relève de la « préparation nécessaire au départ autonome et définitif » au sens de [l'art. 59d, al. 2, nLEI](#) et des « raisons personnelles » au sens de [l'art. 59e, al. 3, nLEI](#) ? Des modifications rédactionnelles sont également prévues.

⁹ Ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV), Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), Ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV), Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) et Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1).

¹⁰ [Réponse](#) OSAR 2019.

réfugiées dans différentes situations. Il est urgent d'améliorer la réglementation des exceptions pour les visites familiales et aux proches. Il est inacceptable qu'une mère gravement malade décède en Allemagne alors que sa fille attend en Suisse l'autorisation du SEM pour pouvoir lui faire ses adieux. Ces demandes urgentes doivent être traitées le plus rapidement possible et la marge d'appréciation pour des raisons humanitaires et autres doit être généreusement exploitée.

- Les voyages à l'étranger pour les personnes à protéger d'Ukraine seront toujours permis sans procédure d'autorisation. Cette dérogation est justifiée par la liberté de circulation des Ukrainien-ne-s inscrite dans le code frontières Schengen.
- Les mesures plus strictes adoptées par le Parlement touchent donc une fois de plus les personnes déplacées par la guerre provenant d'autres continents. Elles renforcent ainsi l'inégalité juridique existante entre les personnes étrangères admises à titre provisoire et les personnes bénéficiant du statut de protection S, ce qui n'est pas tenable. C'est pourquoi l'OSAR réitère sa demande d'instaurer un [statut de protection humanitaire uniforme](#) pour toutes les personnes déplacées par la guerre, indépendamment du continent de provenance, au lieu des nombreuses inégalités et du patchwork confus d'ordonnances et de lois.

3 La liberté de circulation et de voyage comme droits humains

La liberté de circulation fait partie de la liberté personnelle garantie par l'art. 10 de la Constitution fédérale (Cst.). Le droit fondamental à la vie familiale (art. 14 Cst., art. 8 CEDH) est également affecté par une interdiction de voyager. Toute restriction de ces droits fondamentaux doit être proportionnée et nécessite une pesée des intérêts. Les interdictions générales de voyager dans tous les pays qui ont été décidées pour les personnes requérantes d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger, avec les exceptions très spécifiques prévues, qui ne s'appliquent pas à toutes les catégories de personnes et sont soumises à autorisation, ne sont pas proportionnées. En effet, aucun intérêt public ne semble pouvoir être opposé aux intérêts privés concernés dans le cadre de la nécessaire pesée des intérêts. De plus, du point de vue de l'OSAR, les intérêts privés tels que la liberté de circulation et le droit à la vie familiale doivent primer sur les éventuels intérêts publics.

De plus, l'expérience acquise avec la réglementation plus généreuse applicable aux personnes bénéficiant du statut S originaires d'Ukraine a montré qu'elle ne présente pas d'inconvénients significatifs. Au contraire, la liberté de voyager permet d'entretenir des relations familiales. Cela a un effet positif sur la santé mentale des personnes concernées et sur leur intégration. D'autre part, les visites dans le pays d'origine afin d'entretenir des réseaux et de clarifier la situation sur place peuvent faciliter un retour ultérieur.

Derrière chaque demande ou refus de voyage se cachent des personnes et des destins individuels : il est inacceptable qu'une mère gravement malade décède en Allemagne alors que sa fille attend en Suisse l'autorisation du SEM pour pouvoir lui faire ses adieux. Ou, selon son statut de séjour, elle ne fait même pas partie de la catégorie de personnes pour lesquelles une dérogation à l'interdiction de voyager – soumise à autorisation – est prévue. Le régime

prévu aura pour conséquence que de nombreuses personnes ne pourront pas quitter la Suisse pendant des années, ou seulement après une longue procédure d'autorisation.

Au vu des points qui viennent d'être évoqués, la réglementation spéciale prévue pour les personnes à protéger est la bienvenue. Toutefois, la liberté de circulation et de voyage, ou du moins une réglementation plus généreuse en matière de voyage, devrait profiter non seulement aux personnes à protéger, mais **à toutes les personnes réfugiées, sous la forme d'un [statut de protection uniforme](#)**. C'est pourquoi l'OSAR continue de demander que toutes les personnes réfugiées doivent être autorisées à voyager.

4 Inégalité de traitement inutile et insécurité juridique

À cela s'ajoute le fait que les modifications prévues de l'ordonnance et de la loi renforcent l'inégalité juridique déjà existante entre les personnes étrangères admis à titre provisoire et les personnes bénéficiant du statut de protection S originaires d'Ukraine, ce qui n'est pas tenable. **C'est pourquoi l'OSAR réitère sa demande d'un [statut de protection uniforme pour toutes les personnes déplacées par la guerre : tous les personnes réfugiées doivent être autorisés à voyager](#)**. Les personnes réfugiées ont besoin de protection, d'accueil et de perspectives tant qu'elles ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine. Cela vaut quel que soit le pays d'où elles ont fui et que la raison soit une persécution personnelle, une guerre ou une guerre civile.

Du point de vue de l'OSAR, il est urgent de créer d'abord une égalité juridique avant de cimenter davantage les inégalités dans un patchwork confus de règlements et de lois.

En tant que principale organisation d'aide aux personnes réfugiées en Suisse et faïtière des œuvres d'entraide et des organisations actives dans les domaines de l'exil et de l'asile, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'engage pour une Suisse qui accueille les personnes réfugiées, les protège efficacement, respecte leurs droits fondamentaux et humains, favorise leur participation dans la société et les traite avec respect et ouverture. Dans sa fonction, l'OSAR renforce et défend les intérêts et les droits des personnes bénéficiant d'une protection et favorise la compréhension de leurs conditions de vie. Grâce à son expertise avérée, l'OSAR marque le discours public et exerce une influence sur les conditions sociales et politiques. Vous trouverez d'autres publications de l'OSAR à l'adresse www.osar.ch/publications. La newsletter de l'OSAR, qui paraît régulièrement, vous informe des nouvelles publications. Inscription à l'adresse www.osar.ch/sabonner-a-la-newsletter.