

Modification des ordonnances d'exécution relatifs aux restrictions de voyage à l'étranger (ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1)

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	Dérogation conforme aux droits fondamentaux	7
3.1	La liberté de circulation et le droit à la vie familiale en tant que droits humains et éléments d'intégration	7
3.2	Procédure d'autorisation rapide	8
3.3	Pas de durcissement supplémentaire	9
4	Propositions de formulation concrètes	12

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 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 les deux consultations. La présente prise de position concerne la première consultation mentionnée ci-dessus, relative aux ordonnances d'exécution sur les restrictions de voyage à l'étranger.

Il convient de tenir compte, dans le cadre de 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](#). Elle 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 pays d'origine ou de provenance que vers tous les autres États. Seules quelques exceptions

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).

sont prévues pour des cas spécifiques, qui ne s'appliquent pas aux trois catégories de personnes et pour lesquelles une autorisation préalable doit toujours 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.

L'OSAR avait pris [position](#) dans le cadre de la consultation sur les modifications législatives en 2019.³ L'OSAR avait déjà clairement rejeté les durcissements et l'interdiction de voyager à l'époque et continue de les rejeter fermement. Tant les exceptions actuelles que celles qui seront prévues sont si restrictives et spécifiques qu'elles ne s'appliquent qu'à un petit nombre de personnes concernées. Toutes les personnes réfugiées doivent être autorisés à voyager.

Le Parlement avait déjà adopté les deux articles de loi correspondants le 17 décembre 2021, avec d'autres modifications de la LEI (nouveaux [art. 59d](#)⁴ et [art. 59e](#)⁵ nLEI). Cependant, ils n'étaient pas encore entrés en vigueur en raison de l'activation, peu après, le 11 mars 2022, du statut de protection S et de la liberté de circulation pour les personnes en provenance d'Ukraine décidée simultanément, y compris au niveau européen.

Les exceptions à cette interdiction de voyager fondamentale, déjà décidée, n'ont pas encore été réglementées.⁶ Celles-ci nécessitent des adaptations dans plusieurs ordonnances,⁷ qui

³ [Réponse](#) OSAR 2019.

⁴ [L'art. 59d nLEI](#) régit l'interdiction de voyager *dans le pays d'origine ou de provenance* pour les requérant·e·s 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.

⁵ [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.

⁶ Par exemple, 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.

⁷ 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).

font l'objet de la présente consultation ([2025/65](#)). L'OSAR soumet à cet égard des propositions de formulation concrètes.⁸

Une deuxième procédure de consultation, menée en parallèle, porte sur une réglementation spéciale pour les personnes originaires d'Ukraine ([2024/82](#)) : des modifications de la LEI et de la loi sur l'asile (LAsi) visent à exempter les personnes en provenance d'Ukraine titulaires du statut de protection S 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](#)⁹, cela est dû à la possibilité de voyager qui leur est offerte et qui, 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, doit être maintenue jusqu'à nouvel ordre (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. En outre, des adaptations sont prévues en ce qui concerne les motifs de révocation et d'extinction. L'OSAR prend également position à ce sujet.

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 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

⁸ SEM, [Rapport explicatif concernant l'ouverture de la procédure de consultation](#) « Modification des ordonnances d'exécution relatives à la restriction des voyages à l'étranger (ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1) » ; ci-après : [rapport explicatif, restrictions de voyage](#).

⁹ 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.

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 Dérogation conforme aux droits fondamentaux

3.1 La liberté de circulation et le droit à la vie familiale en tant que droits humains et éléments d'intégration

La liberté de circulation et de voyager 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 (art. 36 Cst.).¹⁰ Les interdictions de voyager dans tous les pays pour les personnes requérantes d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger, avec les exceptions très spécifiques et soumises à autorisation prévues, qui ne s'appliquent pas à toutes les catégories de personnes, sont disproportionnées. Et cela ne serait-ce que parce qu'il n'existe **aucun intérêt public manifeste** qui pourrait être opposé aux intérêts privés concernés dans le cadre de la **nécessaire pesée des intérêts**. D'autre part, il convient de tenir compte des **besoins personnels et sociaux légitimes** des personnes concernées, qui trouvent leur expression dans les droits fondamentaux garantis par la Constitution. Du point de vue de l'OSAR, ces intérêts doivent être considérés comme très importants, plus importants qu'un éventuel intérêt de l'État, qui, comme mentionné, n'est pas identifiable. C'est pourquoi les dérogations doivent être conçues de manière à répondre aux exigences des droits fondamentaux et constitutionnels.

En outre, **l'intégration** (c'est-à-dire le fait de s'établir et **de mener une vie normale en Suisse**) implique la possibilité de franchir la frontière nationale, par exemple pour rendre visite à des proches, et pas seulement lorsque ceux-ci sont gravement malades ou décédés. Il ressort ainsi de la **jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF)** que les motifs de voyage applicables dans l'ODV (art. 9, al. 1 et al. 4, ODV) sont clairement et donc strictement définis. Il convient donc « d'éviter que la liberté personnelle des personnes admises à titre provisoire – qui restent souvent en Suisse pendant une longue période – ne soit restreinte de manière inadmissible ». En conséquence, dans le cadre du **principe de proportionnalité**, **il convient de noter qu'avec une intégration croissante, une atteinte à la liberté de voyager se justifie de moins en moins**.¹¹

¹⁰ Cf. les conditions requises pour une atteinte aux droits fondamentaux, notamment l'existence d'un intérêt public et la mise en balance des intérêts entre un intérêt public et un intérêt privé, par exemple les arrêts du Tribunal fédéral [2D_14/2021 du 05.10.2021, consid. 3.1](#) ; [6B_739/2020 du 14 octobre 2020, consid. 1.1.1.](#)

¹¹ Par exemple, arrêt du TAF [F-846/2016](#) du 09.05.2017, consid. 3.3.

De plus, l'expérience acquise avec la réglementation de voyage 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 donc sur leur intégration.**

L'OSAR souligne à cet égard que les obstacles à **l'amélioration du statut de séjour (au moyen d'une autorisation pour cas de rigueur)** sont **très élevés** et que le **Parlement** discute actuellement d'un **durcissement supplémentaire massif** : l'examen des demandes ne se ferait plus qu'après dix ans au moins au lieu de cinq ans au moins comme c'est le cas actuellement.¹² De nombreuses personnes admises à titre provisoire, en particulier les enfants, les parents isolés, les personnes malades ou en situation de handicap, ne sont pas en mesure, en raison de leur situation, de remplir durablement ces conditions strictes (notamment l'indépendance financière). Cela signifie qu'elles conservent indéfiniment un permis F, avec les restrictions importantes que cela implique pour leurs droits fondamentaux. Dans ces conditions, il semble irréaliste et inapproprié de renvoyer les personnes requérantes d'asile ou les personnes admises à titre provisoire à un moment où elles pourraient bénéficier d'un meilleur statut de séjour leur permettant de voyager.

L'OSAR avait déjà clairement rejeté l'interdiction générale de voyager dans le cadre de la consultation au niveau législatif¹³ et continue de la rejeter catégoriquement. Cette interdiction va trop loin et **n'est pas compatible avec les droits fondamentaux** des personnes concernées. Les exceptions actuelles ainsi que celles prévues sont si restrictives et spécifiques qu'elles ne s'appliquent qu'à un petit nombre de personnes concernées.

3.2 Procédure d'autorisation rapide

Même si des exceptions sont prévues, la situation est compliquée par le fait qu'une **autorisation doit toujours être obtenue au préalable** pour chaque voyage à l'étranger, même dans les pays voisins. Cela signifie que la personne concernée doit dans tous les cas soumettre une demande accompagnée de documents aux autorités cantonales compétentes, qui la transmettront au SEM pour examen. **La procédure d'octroi de l'autorisation peut prendre plusieurs mois.**¹⁴ Si la demande est rejetée et qu'un recours est formé, la procédure prendra encore plus de temps. On peut supposer que, en raison de ces obstacles administratifs, de nombreuses demandes de voyage ne sont tout simplement pas déposées.

Dans le cas particulier de maladies graves ou de décès, la durée de la procédure peut empêcher l'octroi d'une **autorisation de voyage à temps** (pour voir le-la membre de la famille encore en vie ou assister aux funérailles). En raison de l'obligation d'autorisation, **les visites ou les voyages spontanés** sont également **impossibles**. Cela va à l'encontre d'une politique d'intégration conforme aux droits fondamentaux, humaine et efficace.

¹² Motions identiques adoptées par la première chambre : Conseil des États [25.3689 | Lutter contre les mauvaises incitations dans la politique d'asile](#) et Conseil national [25.3274 | Lutter contre les mauvaises incitations dans la politique d'asile](#).

¹³ [Réponse](#) OSAR 2019.

¹⁴ Office de consultation sur l'asile OCA, [Reisemöglichkeiten vorläufig aufgenommener Personen](#), décembre 2023, p. 2, ch. 2.

C'est pourquoi l'OSAR soumet **des propositions concrètes pour remédier à cette problématique** (nouvel al. 3^{bis} de l'art. 8a, art. 9 et art. 9a de l'avant-projet [AP]-ODV) : lorsqu'une décision rapide est nécessaire et indiquée (notamment en cas de maladie grave ou de décès), les autorités doivent traiter les demandes en priorité et statuer dans un délai de deux jours au plus tard. La plupart des cas présentant une certaine urgence, un délai de traitement maximal de deux semaines doit s'appliquer à tous les cas. Les autorités cantonales sont tenues de transmettre la demande au SEM dans un délai d'un jour.

3.3 Pas de durcissement supplémentaire

Tant la réglementation dérogatoire actuellement en vigueur que les exceptions à l'interdiction générale de voyager proposées dans l'avant-projet sont très restrictives ; seules quelques situations spécifiques sont couvertes, qui ne s'appliquent d'ailleurs pas à toutes les catégories de personnes. Il faut donc saluer le fait que les constellations de l'exercice d'une activité lucrative et d'un droit de garde ou de visite envers des enfants mineurs soient également prises en compte

L'OSAR est consciente que l'interdiction générale de voyager a été décidée par le Parlement. Il est donc d'autant plus approprié, compte tenu des raisons exposées aux points 3.1 et 3.2, **de concevoir les dérogations à l'interdiction restrictive de voyager de manière conforme aux droits fondamentaux et respectueuse de la dignité humaine** :

En principe, les autorités compétentes doivent exercer leur **pouvoir d'appréciation en faveur des personnes requérantes** et interpréter les termes « autres motifs » et « raisons humanitaires » conformément aux droits fondamentaux.

Par ailleurs, l'OSAR demande que les **durcissements supplémentaires introduits** dans l'avant-projet soient **supprimés**. Comme indiqué au ch. 3.1, l'OSAR estime que l'interdiction de voyager est disproportionnée (absence d'intérêt public ou intérêts privés prépondérants). Il est donc d'autant plus important que la dérogation prévue au niveau de l'ordonnance soit conforme aux droits fondamentaux. Dans ce contexte, il n'est pas justifiable de renforcer encore les exigences déjà très élevées pour l'octroi d'une autorisation de voyage à titre exceptionnel. En outre, le Parlement n'a pas donné de mandat en ce sens au Conseil fédéral. L'OSAR propose donc de supprimer les restrictions inutiles suivantes :

- **Pas de durée maximale de voyage de 30 jours** :

Selon le droit en vigueur, le SEM décide de la durée du voyage pour les requérant·e-s d'asile et les personnes admises à titre provisoire dans les cas suivants : maladie grave ou décès d'un·e membre de la famille, régler des affaires personnelles importantes et ne pouvant être reportées, voyages scolaires ou de formation, manifestations sportives ou culturelles (art. 9, al. 1 et 2, ODV) ; en revanche, une durée maximale de 30 jours s'applique aux voyages pour raisons humanitaires ou autres motifs (art. 9, al. 4, ODV). Il n'y a aucune raison plausible pour ne pas maintenir cette pratique, mais, selon l'avant-projet, une durée maximale de 30 jours devrait désormais être fixée pour *toutes* les situations, y compris en cas de maladie grave ou de décès d'un·e membre de la famille ou pour des manifestations sportives. Même si la formulation actuelle est maintenue, le SEM conserve la possibilité de fixer la durée du voyage. L'OSAR plaide donc en faveur du **maintien de**

la formulation actuelle sans durée maximale et propose donc une reformulation de l'art. 8a, al. 4, et de l'art. 9, al. 4, AP-ODV.

- **Pas de durcissement ni de répétition des conditions relatives aux « autres motifs » :** Selon le droit en vigueur, le SEM tient compte, pour l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de voyager dans un autre État pour « d'autres motifs », trois ans après la décision d'admission provisoire, du degré d'intégration de la personne concernée. En outre, le SEM peut refuser de délivrer un document de voyage ou un visa de retour pour de tels voyages si la personne étrangère dépend de l'aide sociale (art. 9, al. 4 et 5, ODV). Selon l'avant-projet, une autorisation de voyage pour d'autres motifs ne sera désormais accordée que si aucune aide sociale n'a été perçue *depuis au moins six mois* et si la sécurité et l'ordre publics sont respectés ; en outre, lors de l'examen de la demande, le SEM tiendra compte du respect des critères d'intégration prévus à l'art. 58a LEI (art. 9, al. 1, let. h et al. 6 AP-ODV). Là encore, on ne comprend pas pourquoi les conditions déjà strictes doivent être encore renforcées sans mandat parlementaire. De plus, le critère supplémentaire ajouté dans l'avant-projet, à savoir le respect de la sécurité et de l'ordre publics, figure explicitement dans les critères d'intégration prévus à l'art. 58a LEI ([art. 58a, al. 1, let. a, LEI](#)), dont le respect est exigé à l'art. 9, al. 6, AP-ODV. Du point de vue de l'OSAR, ce critère devrait être supprimé à l'art. 9, al. 1, let. h, ch. 2, AP-ODV afin **d'éviter toute répétition inutile, tout comme le renforcement de l'indépendance vis-à-vis de l'aide sociale** au ch. 1.

Il convient également de tenir compte de ce qui suit dans ce contexte : au sens de l'art. 9, al. 1, let. h, AP-ODV, **les raisons personnelles sont considérées comme d'autres motifs au plus tôt deux ans après la décision d'admission provisoire**. Il ressort du [rapport explicatif, Restrictions de voyage](#) que ce délai de carence de deux ans résulte de la jurisprudence (fondamentale) actuelle du TAF et de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), selon laquelle le délai d'attente pour le regroupement familial ne peut excéder deux ans.¹⁵ Selon le TAF, la CourEDH et le SEM, les autorités compétentes doivent **examiner la demande de manière individuelle et approfondie dès 18 mois après la décision d'admission provisoire**.¹⁶ Cela afin de garantir le respect du délai de carence de deux ans, compte tenu de la durée parfois longue (plusieurs mois) des procédures d'autorisation. En conséquence, afin de garantir une **mise en œuvre conforme au TAF et à la CourEDH, un ajout correspondant** doit être inséré à l'art. 9, al. 1, let. h, AP-ODV, car les procédures d'autorisation pour un permis de voyage exceptionnel peuvent également durer plusieurs mois.

¹⁵ [Rapport explicatif, restrictions de voyage](#), p. 8.

¹⁶ Voir arrêt du [TAF F-2739/2022](#) du 24 novembre 2022, publié comme [ATAF 2022 VII/6](#) : Regeste, ch. 2 : « Les autorités compétentes doivent procéder à un examen individuel du cas d'espèce à l'approche d'une durée effective de deux ans » et consid. 6.5 : « [...] signifie concrètement qu'à l'approche d'un délai d'attente effectif de deux ans – délai qu'il y a lieu de fixer au plus tôt à six mois avant l'atteinte des deux ans de délai de carence [...] ». En outre, SEM, [Manuel Asile et retour, F7 concernant le regroupement familial](#), ch. 2.3.1 : « A partir d'un délai d'attente de plus de deux ans, il faut donc toujours procéder à un examen au cas par cas (examen de la proportionnalité). Cela a été confirmé par le Tribunal administratif fédéral dans l'arrêt de principe [ATAF 2022 VII/6](#). En conséquence, le SEM doit examiner les demandes de manière individuelle et approfondie 18 mois déjà après le prononcé de l'admission provisoire. ».

- **« Raisons majeures » comme exception à l'interdiction de voyager étendue pour les personnes reconnues comme réfugiées :**

Conformément à [l'art. 59c LEI](#) en vigueur, le SEM peut prononcer une **interdiction de voyager élargie à l'encontre des réfugié-e-s** (interdiction à l'encontre de l'ensemble des réfugié-e-s d'un État d'origine ou de provenance de se rendre dans d'autres États, en particulier dans les pays limitrophes de cet État). L'al. 2 de cette disposition prévoit expressément une exception, à savoir lorsqu'il existe des « raisons majeures ». L'art. 9a AP-ODV vise à régler les détails au niveau de l'ordonnance. La disposition légale déterminante contient **une formulation ouverte**, à savoir **« des raisons majeures », qui doit donc couvrir une multitude de cas de figure**. Compte tenu de l'interdiction de voyager déjà très stricte pour diverses catégories de personnes, il est d'autant plus important que l'intention du législateur soit mise en œuvre de manière appropriée dans la disposition d'exécution. La formulation proposée à l'art. 9a, al. 1, AP-ODV ne contient, en conclusion, que deux motifs d'exception très spécifiques (maladie grave ou accident grave et décès d'un-e membre de la famille) et est trop restrictive au regard de la formulation ouverte de la loi. Elle doit être adaptée en conséquence.

- **Définition réaliste et humaine des membres de la famille :**

Comme mentionné précédemment, l'OSAR plaide en faveur d'une réglementation des voyages conforme aux droits fondamentaux et respectueuse de la dignité humaine. À cette fin, la **notion de « membres de la famille » doit être définie de manière à englober les relations effectivement vécues et les relations de dépendance affective et matérielle**, ainsi qu'à tenir compte de la diversité et de la complexité des configurations familiales et, par conséquent, de la réalité des personnes concernées. C'est le cas, par exemple, des relations de dépendance ou d'assistance (parents en situation de handicap physique ou mental dont on s'occupe depuis des années ; grand-oncle âgé qu'on ne pouvait pas laisser dans son pays d'origine, mais qui a été séparé lors de la fuite, etc.). Une telle définition correspond en outre mieux à la définition du membre de la famille et des personnes à charge dans la réglementation Dublin actuelle et la future législation sur l'asile au niveau européen (cf. art. 2, let. g et h, et art. 16 du règlement Dublin III ainsi que le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration) ainsi que dans la jurisprudence suisse et européenne¹⁷. Cela favorise à la fois l'unité juridique et la sécurité juridiques. À cette fin, l'OSAR propose une reformulation de l'art. 9, al. 5, et de l'art. 9a, al. 5, AP-ODV.

- **Pas de refus de délivrer des documents sans décision exécutoire :**

Conformément à l'art. 19, al. 1, let. g et h, AP-ODV, la délivrance d'un document de voyage ou d'un visa de retour doit être refusée dès lors qu'il existe des motifs de mettre fin à l'admission provisoire ou à la protection provisoire. Selon [le rapport explicatif, Restrictions de voyage](#),¹⁸ cela s'explique par des raisons d'économie de procédure ; l'ouverture d'une procédure correspondante suffit, sans qu'il soit nécessaire d'attendre une décision exécutoire. Du point de vue de l'OSAR, une telle **procédure** est contraire à **la sécurité juridique et aux principes de l'État de droit tels que le principe de proportionnalité** ou, dans un sens figuré, à la présomption d'innocence. Comme déjà mentionné ailleurs, les possibilités de voyage des personnes réfugiées sont extrêmement limitées. Un refus précipité de

¹⁷ Cf. par exemple [l'arrêt de la CourEDH du 9 juillet 2021 dans l'affaire M.A. c. Danemark](#) ; arrêt du [TAF F-2739/2022](#) du 24 novembre 2022, publié comme [ATAF 2022 VII/6](#).

¹⁸ [Rapport explicatif, Restrictions de voyage](#), p. 12.

délivrer des documents de voyage et des visas de retour, sans décision exécutoire, aggrave encore cette situation précaire. L'OSAR propose donc de reformuler les règles proposées.

- **Situation particulière des personnes réfugiées :**

Enfin, l'OSAR soumet **des propositions d'adaptation pour les art. 25 et 32 AP-ODV** afin de tenir suffisamment compte de **la situation financière souvent précaire des personnes réfugiées** (par exemple, en raison de l'absence de réseaux ou de la non-reconnaissance des diplômes ou de l'expérience professionnelle, qui les contraint à accepter des emplois très mal rémunérés) et de ne pas aggraver inutilement les effets de l'interdiction stricte de voyager.

4 Propositions de formulation concrètes

Sur la base des explications ci-dessus, l'OSAR propose donc les formulations suivantes. Les modifications proposées par l'OSAR sont mises en évidence en gras :

Proposition de l'OSAR :

Art. 8a AP-ODV :
(art. 59d, al. 2, LEI)

1 Un voyage dans l'État d'origine ou de provenance est réputé nécessaire à la préparation d'un départ autonome et définitif si les conditions suivantes sont réunies :

- a. la personne admise à titre provisoire ou la personne à protéger prévoit de manière concrète un retour volontaire dans son État d'origine ou de provenance ; et
- b. sa présence sur place est requise afin d'évaluer la situation et de prendre des dispositions pour son arrivée.

2 La demande d'autorisation de voyage dûment motivée doit être déposée, preuves à l'appui, auprès de l'autorité cantonale compétente.

3 L'autorité cantonale compétente transmet la demande au SEM **dans un délai d'un jour à compter de sa réception.**

3^{bis} Les autorités statuent dans un délai maximal de 14 jours. Elles traitent en priorité les demandes urgentes (notamment en cas de maladie grave ou de décès), pour lesquelles elles statuent dans un délai maximal de deux jours.

4 ~~La durée du voyage autorisé au sens de l'al. 1 est de 30 jours au maximum. Le SEM décide de la durée d'un voyage au sens de l'al. 1.~~

Proposition de l'OSAR :

Art. 9 AP-ODV :

(art. 59e, al. 3, LEI)

1 Sont considérées comme des raisons personnelles particulières pour lesquelles les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger peuvent être autorisées à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance :

- a. les cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille ;
- b. les affaires importantes, strictement personnelles, dont le règlement ne souffre aucun report ;
- c. les voyages transfrontaliers rendus obligatoires par l'établissement scolaire ou de formation fréquenté par le requérant jusqu'à sa majorité ou jusqu'à la fin de sa formation ;
- d. la participation active à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger ;
- e. l'exercice d'une activité lucrative au sens des art. 85a LEI ou 75 LAsi ;
- f. l'exercice d'un droit de garde ou de visite envers des enfants mineurs à l'étranger ;
- g. des raisons humanitaires ; ou
- h. d'autres motifs, au plus tôt deux ans après que l'admission provisoire a été ordonnée. **Les autorités compétentes doivent examiner les demandes de manière individuelle et approfondie 18 mois déjà après le prononcé de l'admission provisoire. Le SEM peut refuser l'octroi d'un document de voyage ou d'un visa de retour si la personne étrangère dépend de l'aide sociale., aux conditions suivantes :**

~~1. la personne n'a perçu aucune prestation de l'aide sociale depuis au moins six mois, et~~

~~2. elle respecte la sécurité et l'ordre publics.~~

2 La demande d'autorisation de voyage dûment motivée doit être déposée, preuves à l'appui, auprès de l'autorité cantonale compétente.

3 L'autorité cantonale compétente transmet la demande au SEM **dans un délai d'un jour à compter de sa réception.**

3^{bis} Les autorités statuent dans un délai maximal de 14 jours. Elles traitent en priorité les demandes urgentes (notamment en cas de maladie grave ou de décès), pour lesquelles elles statuent dans un délai maximal de deux jours.

4 La durée du voyage autorisé au sens de l'al. 1, **let. g et h**, est de 30 jours au maximum. Il est possible de déroger à cette règle dans des cas dûment justifiés. **Dans tous les autres cas, le SEM statue sur la durée du voyage.**

5 Sont considérés comme membres de la famille au sens de l'al. 1, let. a, les parents, les grands-parents **et leurs descendants**, les frères et sœurs, l'époux, les enfants et les petits-enfants du requérant ou de son conjoint, **ainsi que les membres de la famille élargie ou les personnes proches, lorsqu'il existe une dépendance affective ou matérielle.** Les partenaires enregistrés et les personnes vivant en concubinage de manière durable jouissent du même statut que les époux.

6 Lors de l'examen d'une demande au sens de l'al. 1, let. g ou h, le SEM tient compte du respect des critères d'intégration définis à l'art. 58a LEI. Les cantons sont entendus et procèdent aux mesures d'instruction nécessaires pour le SEM.

7 En dérogation à l'al. 1, le SEM peut également autoriser des enfants placés ayant le statut de personne admise à titre provisoire ou de personne à protéger à effectuer un voyage dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance s'ils sont accompagnés. Il décide de la durée du voyage.

Proposition de l'OSAR :

Art. 9a AP-ODV :

(art. 59c, al. 2, et art. 59e, al. 3, LEI)

1 Le SEM peut autoriser un réfugié, une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à se rendre dans un État pour lequel il a prononcé une interdiction élargie de voyager en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI **uniquement** si un membre de la famille souffre d'une grave maladie, a subi un grave accident ou est décédé, **ou pour d'autres raisons majeures, notamment humanitaires.**

3 L'autorité cantonale compétente transmet la demande au SEM **dans un délai d'un jour à compter de sa réception.**

3^{bis} Les autorités statuent dans un délai maximal de 14 jours. Elles traitent en priorité les demandes urgentes (notamment en cas de maladie grave ou de décès), pour lesquelles elles statuent dans un délai maximal de deux jours.

5 Sont considérés comme membres de la famille au sens de l'al. 1, let. a, les parents, les grands-parents **et leurs descendants**, les frères et sœurs, l'époux, les enfants et les petits-enfants du requérant ou de son conjoint, **ainsi que les membres de la famille élargie ou les personnes proches, lorsqu'il existe une dépendance affective ou matérielle.** Les partenaires enregistrés et les personnes vivant en concubinage de manière durable jouissent du même statut que les époux.

Proposition de l'OSAR :

Art. 19 AP-ODV :

1 Le SEM refuse d'établir un document de voyage ou un visa de retour lorsque :

g. **une décision exécutoire a été rendue concernant ~~des motifs justifiant~~ la fin de l'admission provisoire en vertu de l'art. 84, al. 4, LEI ;**

h. **une décision exécutoire a été rendue concernant ~~des motifs justifiant~~ l'extinction ou la révocation de la protection provisoire en vertu des art. 78 ou 79 LAsi.**

Proposition de l'OSAR :

Art. 25 AP-ODV :

S'il doit mener des investigations approfondies à l'étranger, le SEM facture les frais effectifs correspondants. **Le SEM tient compte notamment de la situation financière de la personne requérante et du motif du voyage.** Le tarif de ces émoluments est régi par l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les émoluments du Département fédéral des affaires étrangères.

Proposition de l'OSAR :

Art. 32 AP-ODV :

Les procédures d'établissement de documents de voyage ou de visas de retour pendant à l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente ordonnance sont régies par l'ancien droit **s'il est plus avantageux pour la personne requérante**.

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.