

Département fédéral de justice et police
Monsieur le Conseiller fédéral Jans
Palais fédéral ouest
CH-3003 Berne

Par courriel à:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, 11 février 2026

Modification des ordonnances d'exécution relatives à la restriction des voyages à l'étranger (ODV, OASA, OEV, OERE et OA 1): prise de position de l'Union syndicale suisse (USS)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de votre invitation à participer à la consultation susmentionnée et vous présentons notre analyse et nos remarques.

Considérations générales

L'entrée en vigueur des modifications de la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) relatives aux restrictions de voyage à l'étranger des requérant-e-s d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger adoptées par le Parlement le 17 décembre 2021 implique de modifier plusieurs ordonnances, dont principalement l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV). Suite à l'activation du statut de protection S pour les personnes venant d'Ukraine en mars 2022, le Conseil fédéral a décidé de repousser l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux voyages à l'étranger, afin de pouvoir prévoir un régime spécial pour les bénéficiaires du statut de protection S. Ce régime spécial d'exemption de l'interdiction générale de voyager fait l'objet d'une procédure de consultation distincte sur laquelle l'Union syndicale suisse (USS) se prononce également dans une prise de position séparée.

La révision de la LEI adoptée le 17 décembre 2021 prévoit, pour les requérant-e-s 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), ainsi qu'une interdiction générale de se rendre dans un autre État (art. 59e, nLEI). Pour les voyages dans l'État d'origine ou de provenance, une autorisation délivrée au cas par cas aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger ne sera possible que si le voyage est nécessaire à la préparation de leur départ autonome et définitif (art. 59d, al. 2, nLEI). Pour les voyages dans un autre État, le SEM est uniquement habilité à accorder des dérogations exceptionnelles aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger pour des raisons personnelles particulières (art. 59e, al. 3, nLEI).

Fin 2019, dans le cadre de la procédure de consultation, l'USS s'était fermement opposée à l'introduction de ces restrictions à la liberté de voyager dans la LEI, les jugeant contraires aux droits fondamentaux (art. 8 CEDH, art. 10 al 2., art.13 al.1 et art.14 Cst) et disproportionnées. Nous continuons à rejeter catégoriquement ces restrictions massives et très problématiques à la liberté de voyager et appelons le Parlement à améliorer la réglementation des dérogations, de manière à mieux tenir compte des besoins humains et des intérêts personnels de toutes les personnes ayant trouvé refuge en Suisse.

Les voyages au pays d'origine ou dans d'autres pays ont souvent pour but de rendre visite à des membres de la famille, ce qui permet de maintenir des liens familiaux et d'apporter du soutien à des proches qui en ont besoin. La possibilité de rendre visite à de la famille vivant à l'étranger contribue également à une meilleure santé mentale des personnes à protéger, ce qui favorise leur intégration sociale et professionnelle en Suisse. Un régime d'autorisation trop restrictif va à l'encontre de l'intérêt des personnes concernées et ne sert aucunement l'intérêt collectif : il viole les droits fondamentaux, entrave les liens familiaux, affecte la santé et le processus d'intégration en Suisse. Une véritable intégration devrait permettre de vivre une vie « normale » en Suisse, ce qui suppose, entre autres, de pouvoir maintenir des liens affectifs avec ses proches. Dans ce sens, les déplacements à l'étranger pour rendre visite à des proches devraient être largement autorisés et pas uniquement lorsque des membres de la famille sont gravement malades ou décédés.

En outre, l'Union syndicale suisse déplore les inégalités de traitement liées aux différents statuts de protection et appelle le Parlement à permettre à toutes les personnes réfugiées de voyager.

Remarques spécifiques sur le projet

1) Garantir des dérogations suffisantes et renoncer à tout durcissement supplémentaire

Comme indiqué en préambule, l'USS juge les interdictions de voyager dans tous les pays disproportionnées et les exceptions prévues trop restrictives. Compte tenu de la décision du parlement d'interdire ces voyages, l'USS demande de garantir des dérogations suffisantes au niveau de l'ordonnance. Une large marge d'appréciation pour des raisons humanitaires et d'autres motifs doit pouvoir être garantie. En ce sens, l'USS s'oppose fermement aux durcissements supplémentaires prévus dans le projet d'ODV et propose diverses modifications :

- **Pas de restrictions ni différences de traitement injustifiées liées au contrôle strict des critères d'intégration** : l'alinéa 6 de l'article 9 ODV prévoit que pour l'octroi d'autorisations de voyager pour raisons humanitaires (art.9 al.g ODV) ou pour d'autres motifs (art.9 al.h ODV), le SEM tient compte du respect des critères d'intégration définis à l'art. 58a LEI. L'USS critique vivement le durcissement supplémentaire de conditions déjà strictes, et ceci sans mandat parlementaire, et demande de garder la formulation actuelle de l'art.9 al.5 ODV qui stipule « Lors de l'examen d'une demande au sens de l'al.4, le SEM tient compte du degré d'intégration de l'intéressé. »

De même, l'USS s'oppose à l'ajout de critères supplémentaires pour autoriser les voyages pour « d'autres motifs » à l'article 9, let.h, à savoir le fait de ne pas avoir perçu de l'aide sociale depuis au moins six mois et de respecter la sécurité et l'ordre publics. Actuellement, le SEM peut déjà décider de 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). Lier encore davantage

l'accès aux autorisations de voyage à l'indépendance vis-à-vis de l'aide sociale est une mesure disproportionnée qui représente une nouvelle atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées.

L'USS rappelle que les raisons humanitaires et les « autres motifs » concernent des situations familiales ou personnelles particulièrement graves. Lorsqu'un tel motif rend un voyage à l'étranger indispensable, le SEM devrait pouvoir l'autoriser rapidement et l'autorisation ne devrait pas dépendre du contrôle du respect de critères d'intégration strictes. Evaluer de manière stricte le respect de ces critères mènera à une différence de traitement entre des personnes en détresse (les unes obtenant l'autorisation de voyager et les autres non) sur la seule base de leurs compétences linguistiques, de leur degré d'insertion sur le marché du travail ou de leur situation financière. Lier le droit de se rendre à l'étranger pour résoudre une situation de vie particulièrement difficile à une multitude de critères d'intégration est une disposition disproportionnée et inacceptable.

- **Élargir la définition des membres de la famille :** la notion de « membres de la famille » définie à l'art.9, al.5 et à l'art.9a, al.5 ODV doit pouvoir englober les relations effectivement vécues et les relations de dépendance affective et matérielle, afin de tenir compte de la diversité et de la complexité des configurations familiales. C'est le cas, par exemple, des relations de dépendance ou d'assistance (p.ex un grand-oncle âgé ou une cousine avec un handicap dont une personne s'occupe depuis des années). L'USS propose d'inclure à l'art.9, al.5 et à l'art.9a, al.5 ODV les membres de la famille élargie ou les personnes proches, lorsqu'il existe une dépendance affective ou matérielle.
- **Pas de durée maximale de voyage de 30 jours :** en ce qui concerne la durée maximale du voyage autorisé, l'USS rejette l'alinéa 4 de l'art.9 qui précise qu'elle doit être 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 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). Par ailleurs, une durée maximale de 30 jours s'applique aux voyages pour raisons humanitaires ou autres motifs (art.9, al.4 ODV). L'USS ne voit aucune raison de ne pas maintenir cette pratique et de fixer à l'avenir une durée maximale de 30 jours pour toutes les situations. L'USS demande donc de modifier l'alinéa 4 de l'art.9 ODV pour indiquer que le SEM décide de la durée du voyage.
- **Garantir les « raisons majeures » comme exceptions à l'interdiction de voyager étendue pour les réfugiés :** l'USS s'oppose à la formulation restrictive retenue pour l'article 9a ODV réglant les autorisations de voyager dans un État pour lequel le SEM a prononcé une interdiction élargie de voyager. L'article 59c, al.2 LEI mentionne que des exceptions à l'interdiction de voyager peuvent être autorisées pour « des raisons majeures ». L'USS soutient une formulation plus ouverte de l'article 9a al.1 ODV pour inclure, en plus des cas de maladie grave, accident grave ou décès d'un membre de la famille « d'autres raisons majeures, notamment humanitaires ».
- **Pas de refus de délivrer des documents sans décision exécutoire :** L'article 19, al.1, lit.g et h ODV est également problématique. Pour l'USS, le SEM ne devrait être autorisé à refuser d'établir un document de voyage ou un visa de retour que lorsqu'une décision exécutoire de départ a été rendue concernant la fin de l'admission provisoire. Les possibilités de voyage des

personnes à protéger sont déjà extrêmement limitées et l'USS refuse qu'un refus précipité de délivrer des documents de voyage et des visas de retour, sans décision exécutoire, n'aggrave encore cette situation précaire.

L'USS salue en revanche l'ajout des alinéas e et f à l'art.9, permettant d'autoriser les voyages à l'étranger pour l'exercice d'une activité lucrative et l'exercice d'un droit de garde ou de visite envers des enfants mineurs. En particulier pour les personnes résidant dans un canton frontalier, la possibilité d'obtenir plus facilement une autorisation de voyager leur permettra d'accéder à des postes de travail qui nécessitent d'effectuer certaines missions dans le pays limitrophe.

L'USS soutient également la réduction du délai d'attente à partir duquel les personnes admises à titre provisoire peuvent être autorisées à effectuer des voyages pour « d'autres motifs » à l'art.9, al.1, let.h. Pour tenir compte de la jurisprudence du TAF et de la CEDH, selon laquelle le délai d'attente pour le regroupement familial ne peut excéder deux ans, et du fait que les procédures d'autorisation pour un permis de voyage exceptionnel peuvent durer plusieurs mois, **l'USS propose de préciser que les autorités compétentes doivent examiner les demandes d'autorisation dès 18 mois après la décision d'admission provisoire.**

2) Veiller à l'efficience et à la rapidité des procédures d'autorisation

Actuellement, les procédures d'octroi d'autorisations de voyager peuvent durer plusieurs mois. La personne concernée doit soumettre une demande accompagnée de documents aux autorités cantonales compétentes, qui la transmettent à leur tour au SEM pour examen. Dans le cas particulier d'une maladie grave ou du décès d'un membre de la famille, la durée de la procédure peut empêcher l'octroi d'une autorisation de voyage à temps (pour voir le membre de la famille encore en vie ou assister aux funérailles). 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. 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.

Afin de garantir le traitement rapide des demandes d'autorisation, **l'USS propose d'intégrer aux articles 8a, al.3 et 9 al.3 la mention d'un délai maximal court que les autorités (cantonales et SEM) doivent respecter pour statuer sur les demandes reçues.** Il serait également opportun de préciser que les demandes urgentes (maladie grave ou décès d'un membre de la famille) doivent être traitées en priorité et dans un délai plus court.

En vous remerciant de prendre en considération notre prise de position et avec nos meilleures salutations,

UNION SYNDICALE SUISSE



Pierre-Yves Maillard
Président



Cyrielle Huguenot
Secrétaire centrale