



## Commentaire de la révision totale de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers

---

### 1. Introduction

Le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres<sup>1</sup> (règlement [CE] n° 2252/2004) a été repris par la Suisse en tant que développement de l'acquis de Schengen. Il prévoit l'introduction de données biométriques dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres de l'Union européenne ou de l'espace Schengen. L'enregistrement d'une image du visage et de deux empreintes digitales sous forme électronique en constitue l'élément central. Cette obligation ne vaut cependant que pour les passeports et les documents de voyage dont la durée de validité est supérieure à douze mois. Ainsi, la Suisse a dû établir systématiquement des passeports nationaux biométriques. Cette règle vaut également pour les documents de voyage pour étrangers. L'introduction des documents de voyage biométriques impliquait la nécessité d'adapter partiellement la procédure d'obtention de documents de voyage pour étrangers. Cette adaptation a constitué le principal motif de la révision totale de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)<sup>2</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010.

La pratique instaurée par la précédente révision a suscité plusieurs critiques, en particulier concernant la possibilité octroyée aux personnes admises à titre provisoire, soit aux titulaires d'un permis F, de voyager sans restriction. La possibilité, notamment, de voyager dans le pays d'origine a soulevé de vives questions. Le droit à un document de voyage accordé depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010 aux personnes admises à titre provisoire sans que celles-ci n'aient à fournir les motifs de leur voyage a entraîné, d'une part, l'abandon des contrôles préventifs par l'Office fédéral des migrations (ODM), d'autre part, une augmentation du nombre de cas potentiels d'abus (par ex. séjours de plusieurs mois dans l'Etat d'origine tout en percevant des prestations de l'aide sociale, soupçons d'excision de jeunes filles pratiquées à l'étranger). La suppression de l'obligation de fournir les motifs du voyage visait à éliminer les restrictions à la liberté de mouvement des personnes admises à titre provisoire (cf. commentaire de l'art. 8, page 8 ss). Selon l'ancienne législation, les voyages à l'étranger n'étaient effectivement autorisés qu'à titre exceptionnel. Un groupe de travail de l'ODM<sup>3</sup> a examiné de manière approfondie l'ODV suite notamment au postulat Haller Vannini<sup>4</sup> (Etrangers admis à titre provisoire. Voyages dans le pays de provenance ; 11.3047) et à la

---

<sup>1</sup> JO L 385 du 29.12.2004, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 444/2009, JO L 142 du 6.6.2009, p. 1.

<sup>2</sup> RS 143.5

<sup>3</sup> Composé de représentants de l'ODM (collaborateurs spécialisés dans les domaines des documents de voyage, des visas, de l'intégration, du droit, de l'asile et du retour et des subventions) et des cantons (Association des services cantonaux de migration d'Argovie et du Valais et Association des services cantonaux des passeports de Soleure)

<sup>4</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113047](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113047)

motion Flückiger-Bäni<sup>5</sup> (Pas de voyages au pays pour les réfugiés titulaires d'un livret F ; 11.3383). Il en est ressorti qu'il fallait réglementer de manière plus claire et plus stricte les motifs de voyage pour les demandeurs d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes bénéficiant d'une protection provisoire.

Par ailleurs, le groupe de travail a constaté que certains compléments et adaptations relatifs à l'introduction de la biométrie dans les documents de voyage pour étrangers devaient être effectués notamment dans un souci de clarté. Les modifications des art. 59 et 111 de la loi fédérale sur les étrangers<sup>6</sup> (LEtr) liées à l'introduction de la biométrie sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2011. Dans le cadre de cette entrée en vigueur, certaines dispositions de l'ODV ont été complétées. En outre, il a été décidé de remettre en général un passeport pour étrangers biométrique aux étrangers dépourvus de documents de voyage auxquels un voyage a été autorisé par l'ODM. Un certificat d'identité ne sera établi que dans quelques cas bien précis.

En outre, le système central d'information sur les visas de l'Union européenne (C-VIS) a été mis en service le 11 octobre 2011. Le C-VIS contient les données relatives aux demandeurs de visa saisies par les Etats Schengen. Chaque système national sur les visas est relié au système central par une interface. Les données saisies par chaque Etat, notamment les empreintes des dix doigts ainsi qu'une image du visage, sont transmises au système central. Le C-VIS a notamment pour but d'améliorer la collaboration dans le cadre de l'octroi des visas Schengen et d'éviter les demandes réitérées de visas.

Depuis le 11 octobre 2011, les données biométriques (empreintes digitales et photographie du visage) et personnelles des demandeurs de visa sont enregistrées de manière centralisée dans le C-VIS. Ces enregistrements ont débuté en Afrique du Nord ; par la suite, ils seront également introduits dans les autres pays. Sur le sol suisse, les autorités effectuent la saisie des données personnelles, mais pas encore des données biométriques. L'ODM émet des autorisations de retour en Suisse (nouvellement visas de retour) sous la forme d'un visa Schengen de catégorie C (valable pour un séjour dans l'espace Schengen d'une durée jusqu'à trois mois), à validité territoriale limitée. Les règles de procédure relatives à l'émission de ces documents particuliers (visas de retour) doivent être clairement établies. Il s'agit notamment de prendre en considération le fait qu'à moyen terme, la saisie biométrique pour l'octroi d'un visa C Schengen devra également avoir lieu sur le territoire suisse (cf. commentaire de l'art. 14, p. 14 ss).

Enfin, il est proposé de prévoir un nouvel émolument pour les décisions susceptibles de recours relatives au refus d'octroi d'un document de voyage ou d'une autorisation de voyager.

---

<sup>5</sup> [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113383](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113383)

<sup>6</sup> AF du 13 juin 2008 portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise du Règlement (CE) n° 2252/2004 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010 (RO **2009** 5521 5528 ; FF **2007** 4893). RS **142.20**

## **2. Commentaires des dispositions**

### **Article 1 Documents de voyage et autorisation de retour**

L'art. 1 doit être partiellement adapté.

#### **Alinéa 1**

##### **Lettre a**

La let. a de l'art. 1 reste inchangée.

##### **Lettre b**

La formulation de l'al. 1, let. b, reste inchangée. Néanmoins, il est prévu dorénavant qu'un passeport pour étrangers soit remis non seulement aux personnes dépourvues de documents de voyage titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse (permis B ou C), mais également, dans certains cas, à des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire en Suisse ou des personnes à protéger, dépourvus de papiers, auxquels un voyage a été autorisé par l'ODM conformément à l'art. 8 nouveau de la présente ordonnance. Cette nouveauté est introduite à l'art. 4, al. 4, ODV.

Le règlement (CE) n° 2252/2004 prévoit à son art. 1, al. 3, que seuls les documents de voyage valables plus d'une année doivent être biométriques. Ainsi, la biométrie ne doit en principe pas s'appliquer aux documents de voyage temporaires ou de remplacement. L'ODM peut néanmoins décider de faire usage de la biométrie pour les passeports pour étrangers destinés aux personnes relevant du domaine de l'asile et admises à titre provisoire qui sont autorisées à voyager durant une période limitée.

Un document doit être délivré aux requérants d'asile, aux personnes à protéger ou aux personnes admises à titre provisoire dépourvus de papiers ayant des raisons particulières de voyager (cf. art. 8). Il doit répondre aux normes de sécurité actuelles (biométrie), utiliser les derniers dispositifs de sécurité et porter une désignation claire. Comme c'est le cas dans certains Etats Schengen (comme la Finlande), l'actuel passeport pour étrangers doit aussi nouvellement être délivré, d'après l'art. 4 ODV, à ces personnes. Ce document biométrique devrait ainsi accroître la transparence au sein de l'espace Schengen par rapport à l'actuel certificat d'identité. Ce document sécurisé assurera, en outre, que seule la personne autorisée à voyager puisse quitter la Suisse et y revenir.

Le passeport pour étrangers autorise son titulaire à rentrer en Suisse. Cette nouveauté permet un gain de temps, puisqu'auparavant un certificat d'identité et un visa de retour devaient être délivrés. De plus, cette solution est rapide et n'engendre aucun coût supplémentaire en matériel pour la Confédération, vu que le document existe déjà. Pour l'étranger concerné, elle est également meilleur marché, puisque le passeport coûte moins cher qu'un certificat d'identité avec visa de retour (coût d'un passeport pour étrangers : 140 francs / coût d'un certificat d'identité et d'un visa de retour : 100 francs pour le certificat et 60 euros pour le visa, soit au total environ 174 francs). Par ailleurs, la durée de traitement de la demande par l'ODM est réduite, la fabrication du passeport pour étrangers incombant à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Il faut, par ailleurs, se résoudre à ce que ce document ne puisse plus être établi en un ou deux jours par l'ODM. De ce point de vue, les requérants d'asile, les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire dépourvus de papiers sont mis sur un pied d'égalité avec les réfugiés reconnus et les apatrides qui bénéficient d'une autorisation de séjour en Suisse.

Dans le cas de cette nouvelle catégorie de personnes qui obtient un passeport pour étrangers, la durée du voyage et le statut de l'intéressé (personne admise à titre provisoire, requérant d'asile, personne à protéger) sont mentionnés dans le document (cf. art. 4, al. 5).

### **Lettre c**

Le contenu de la let. c de l'al. 1 est nouveau. En règle générale, le certificat d'identité n'est plus utilisé que pour les requérants d'asile tenus de quitter la Suisse (exceptions : art. 5 al. 2 et art. 6). Seuls les requérants d'asile qui quittent la Suisse pour un Etat tiers ou leur Etat d'origine pendant la procédure d'asile ou après avoir fait l'objet d'une décision de renvoi de Suisse entrée en force obtiendront, dans certains cas, ce document.

Le certificat d'identité ne convient pas à toutes les catégories de personnes auxquelles il est délivré aujourd'hui. Conformément à l'art. 8, al. 1, ODV actuellement en vigueur, les documents de voyage, au nombre desquels figure le certificat d'identité, sont des pièces de légitimation qui relèvent de la police des étrangers ; ils ne prouvent ni l'identité ni la nationalité de leur titulaire. Le terme de certificat d'identité peut donc prêter à confusion. Aussi, le groupe de travail institué par l'ODM a proposé que le titre certificat d'identité soit modifié dans le cas de voyages ordinaires. De plus, la plupart des Etats Schengen ne connaissent pas ce document. A lui seul, le certificat d'identité n'habilite pas son titulaire à rentrer en Suisse. Un visa de retour (cf. art.7) est alors nécessaire.

C'est pourquoi le certificat d'identité sera désormais réservé, comme déjà indiqué, aux requérants d'asile quittant définitivement la Suisse. En cas de départ définitif dans *l'Etat d'origine*, ce dernier délivre normalement un laissez-passer au sens de l'art. 8, pour autant qu'il reconnaisse l'intéressé comme l'un de ses ressortissants. Cette solution n'est pas possible en cas de départ vers *un Etat tiers*. L'ODM délivre alors un certificat d'identité. Pour cette catégorie de personnes, la désignation certificat d'identité ne constitue pas un problème, étant donné que le pays a accepté de laisser entrer les bénéficiaires sur son territoire. Le document n'est en l'occurrence pas utilisé comme document de voyage de portée générale, mais sert dans le cadre d'un unique voyage. Dans de telles situations, il convient en général d'agir vite et l'établissement du document par l'ODM est pertinent.

Eu égard au changement de pratique prévu, nous renonçons à renommer ce document. De plus, l'OFCL possède une réserve de certificats d'identité qui peuvent être utilisés judicieusement.

### **Lettre d**

La let. d de l'al. 1 reste inchangée.

### **Alinéa 2**

Une autorisation de retour est remise sous la forme d'un visa de retour. Avant la dernière révision, la notion de visa de retour existait déjà. Nous reprenons ainsi ici une notion déjà connue. Cet al. précise que l'ODM émet un visa de retour qui atteste la possibilité pour son détenteur de revenir en Suisse. Le visa de retour octroyé par l'ODM est émis sous la forme d'un visa Schengen de catégorie C, mais d'une durée limitée et valable pour la Suisse uniquement. Le détenteur d'un visa de retour est autorisé à entrer sur le sol suisse durant une période définie. Dans l'ordonnance et le commentaire seul le terme "visa de retour" est désormais employé.

## **Article 2 Documents de voyage biométriques**

L'art. 2 est nouvellement consacré aux documents de voyage biométriques.

### **Alinéa 1**

L'al. 1 de l'art. 2 reprend le contenu de l'actuel al. 2 de l'art. 1. Il définit quels documents de voyage sont biométriques. Il s'agit, comme aujourd'hui déjà, des passeports pour étrangers et des titres de voyage pour réfugiés (art. 1, al. 1, let. a et b).

### **Alinéa 2**

Un nouvel al. 2 précise quelles données sont enregistrées sur la puce des documents mentionnés à l'art. 1, al. 1, let. a et b. Il s'agit ici de concrétiser l'art. 59, al. 6, LEtr<sup>7</sup>. Les données effectivement enregistrées sur la puce des documents de voyage biométriques sont les empreintes digitales de deux doigts et une image faciale du titulaire. En outre, toutes les données figurant sur la zone lisible à la machine sont également enregistrées dans la puce sous forme électronique (en particulier certaines données mentionnées à l'art. 111, al. 2, let. a et c, LEtr). Toutes ces données sont enregistrées dans le système d'information sur les documents de voyage (ISR) pour une durée de 20 ans. Les données biométriques ne peuvent cependant pas être réutilisées et doivent être à nouveau saisies chaque fois qu'un nouveau document de voyage (passeport pour étrangers ou titre de voyage pour réfugiés) est établi.

### **Alinéa 3**

Il est ici nouvellement fait référence au règlement (CE) n° 2252/2004<sup>8</sup> du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats Schengen. Ce règlement est directement applicable, mais il est cité ici pour des raisons de clarté et de transparence. Ce renvoi fixe les exigences techniques auxquelles doivent satisfaire les documents biométriques.

## **Article 3 Titre de voyage pour réfugiés**

L'art. 3 correspond exactement à l'art. 2 actuellement en vigueur.

## **Article 4 Passeport pour étrangers**

Les al. 1 à 3 de l'art. 4 correspondent à l'art. 3 actuellement en vigueur. L'al. 2 contient néanmoins une précision. Il est fait référence aux détenteurs de cartes de légitimation octroyées par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) aux personnes séjournant en Suisse sur la base de l'ordonnance du 7 décembre 2007 relative à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (Ordonnance sur l'Etat hôte, OLEH<sup>9</sup>). Ces personnes peuvent obtenir un passeport pour étranger si elles sont démunies de documents de voyage nationaux. Il s'agit ici de cas rares. Cette adaptation se fonde sur la pratique actuelle.

---

<sup>7</sup> RS 142.20

<sup>8</sup> JO L 385 du 29.12.2004, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le Règlement (CE) n° 444/2009, JO L 142 du 6.6.2009, p. 1.

<sup>9</sup> RS 192.121

## **Alinéas 4 et 5**

Le nouvel al. 4 autorise la délivrance d'un passeport pour étrangers à un requérant d'asile, à une personne admise à titre provisoire ou à une personne à protéger. Les motifs de voyage et les conditions à remplir pour obtenir ce passeport sont fixés dans le nouvel art. 8 (s'agissant des personnes à protéger, se référer au commentaire relatif à l'art. 8, al. 7). La durée d'un voyage au sens de l'art. 4, al. 4, en relation avec l'art. 8 est mentionnée dans le document de voyage (al. 5). Le but de cette mention est que le document de voyage ne puisse être utilisé que dans le cadre du voyage autorisé. Le statut de la personne concernée (requérant d'asile, personne à protéger ou personne admise à titre provisoire) figurera également, à côté de la durée du voyage autorisé, dans le passeport biométrique. Par ailleurs, l'ODM a la possibilité d'inscrire la destination et les motifs du voyage dans le passeport pour étrangers.

## **Article 5                    Certificat d'identité**

Le certificat d'identité et le visa de retour (jusqu'à présent «autorisation de retour») font l'objet d'articles séparés, les procédures d'obtention de ces documents étant différentes. L'art. 5 est désormais consacré au certificat d'identité.

### **Alinéa 1**

En règle générale, il est nouvellement prévu de n'octroyer un certificat d'identité qu'aux demandeurs d'asile qui souhaitent quitter définitivement la Suisse, que ce soit pour se rendre dans un Etat tiers dans lequel ils ont éventuellement de la famille ou, à titre exceptionnel, pour retourner dans leur pays d'origine ou de provenance (cf. commentaire relatif à l'art. 1, al. 1, let. C ; exceptions : art. 5 al. 2 et art. 6). Le certificat peut être établi aussi en vue de préparer le départ définitif. Cette réglementation est actuellement déjà prévue à l'art. 4, al. 1, let. e, de l'ordonnance.

### **Alinéa 2**

Les requérants d'asile ayant fait l'objet d'un renvoi entré en force peuvent également obtenir un certificat d'identité en vue de leur retour dans leur pays d'origine ou de provenance pour autant que le départ de Suisse soit ainsi accéléré ou facilité. L'al. 2 correspond à l'art. 4, al. 3, de l'ordonnance actuellement en vigueur.

## **Article 6                    Document de voyage supplétif**

L'art. 6 reprend l'actuel art. 5. Un document de voyage supplétif peut être établi en faveur d'un étranger en vue de l'exécution de son renvoi ou de son expulsion s'il permet le rapatriement de l'intéressé dans son Etat d'origine ou dans son Etat de provenance et qu'il n'est pas ou plus possible de se procurer un document de voyage national pour que le départ ait lieu dans les délais. Suivant les cas, le document supplétif peut être remis sous la forme d'un laissez-passer ou d'un certificat d'identité.

## **Article 7                    Visa de retour**

L'art. 7 est désormais consacré uniquement au visa de retour tel que défini à l'art. 1, al. 2 nouveau, de l'ordonnance. Il reprend en partie la réglementation actuellement prévue à l'art. 4 relative à l'autorisation de retour.

### **Alinéa 1**

L'al. 1 précise que seules les personnes à protéger et celles admises à titre provisoire qui sont en possession d'un document de voyage national valable et reconnu par la Suisse obtiennent, pour voyager à l'étranger, un visa de retour. Cet alinéa modifie partiellement la réglementation actuelle de l'art. 4, al. 4, qui prévoit l'octroi d'un certificat d'identité et d'un visa de retour aux personnes à protéger et aux personnes admises à titre provisoire qui sont démunies de documents. Avec la nouvelle réglementation souhaitée dans la présente révision, plus aucun certificat d'identité ne sera remis aux personnes à protéger ou à celles admises à titre provisoire (cf. commentaire de l'art. 1, al. 1, let. c, et art. 5). Ces personnes reçoivent un passeport pour étrangers, pour autant qu'elles soient considérées comme dépourvues de documents au sens des art. 6 actuel ou 9 nouveau de l'ordonnance et que les motifs du voyage soient attestés.

### **Alinéa 2**

L'al. 2 indique que l'ODM octroie un visa de retour aux personnes visées à l'al. 1 uniquement s'il autorise un voyage au sens de l'art. 8, al. 1 et 4.

### **Alinéa 3**

Cet alinéa établit clairement dans quels cas un demandeur d'asile ou un requérant renvoyé de Suisse obtient, de la part de l'ODM, un visa de retour. L'octroi d'un visa de retour est souvent exigé par l'Etat qui accepte de reprendre sur son sol le demandeur d'asile ou la personne renvoyée de Suisse. C'est une façon de s'assurer que cette personne puisse, le cas échéant, revenir en Suisse sans problème.

### **Alinéa 4**

Il est indiqué que les personnes ayant obtenu, pour voyager, un passeport pour étrangers en application de l'art. 4, al. 4 ne sont pas tenues de se procurer un visa de retour. Le passeport pour étrangers autorise son titulaire à retourner en Suisse durant la durée de validité du passeport respectivement durant la durée du voyage autorisé.

Par ailleurs, les personnes admises à titre provisoire désireuses de se rendre dans un autre Etat Schengen doivent demander le visa Schengen correspondant, pour autant qu'elles soient soumises à l'obligation de visa. Et ceci indépendamment du fait qu'elles aient obtenu un passeport pour étrangers ou qu'elles disposent d'un document de voyage national muni d'un visa de retour.

## **Article 8 Motifs de voyage**

Depuis la dernière révision de l'ODV, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger, qui n'étaient auparavant qu'exceptionnellement autorisées à voyager à l'étranger, sont exemptées de l'obligation de motiver leur voyage. Ainsi, ces étrangers (dans le cas des personnes à protéger, voir al. 7) obtiennent aujourd'hui un visa de retour sans devoir fournir des indications concernant leur destination ou le but de leur voyage. L'objectif de l'exemption des motifs de voyage était de favoriser la liberté de mouvement des personnes admises à titre provisoire. Depuis l'entrée en vigueur de la LEtr le 1<sup>er</sup> janvier 2008, celles-ci bénéficient également des mesures d'encouragement à l'intégration et d'un accès illimité au marché du travail suisse. Ces changements ont résulté du fait qu'une grande partie de ces personnes restent longtemps sur le territoire suisse.

Dans la pratique, la décision d'introduire la liberté de mouvement illimitée en faveur des personnes admises à titre provisoire s'est cependant avérée insatisfaisante. En effet, l'ODM

ayant cessé ses contrôles préventifs, les cas d'abus se sont multipliés (p. ex., séjours de plusieurs mois dans l'Etat d'origine tout en percevant des prestations de l'aide sociale, soupçons d'excision de jeunes filles pratiquée à l'étranger). Les cantons se sont plaints à plusieurs reprises à l'ODM du trop grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui se rendent pour de longs séjours à l'étranger. Par ailleurs, plusieurs Etats Schengen se sont renseignés auprès de l'ODM sur les effets juridiques du certificat d'identité (art. 4 ODV dans sa version actuelle). En effet, ce type de documents n'existe ni dans les Etats membres de l'UE ni dans les autres Etats associés à Schengen, où la mobilité des personnes bénéficiant d'un statut similaire en droit des étrangers est soit restreinte soit carrément nulle. En outre, deux interventions parlementaires demandant la réintroduction des précédentes restrictions à la liberté de voyager des personnes admises à titre provisoire ont été déposées. Le postulat Haller Vannini (Etrangers admis à titre provisoire. Voyages dans le pays de provenance ; 11.3047) a été accepté aussi bien par le Conseil fédéral que par le Conseil national. Quant à la motion Flückiger-Bäni (Pas de voyages au pays pour les réfugiés titulaires d'un livret F ; 11.3383) le Conseil fédéral l'a certes rejetée (en raison du manque de clarté de la formulation adoptée par son auteur), mais le Conseil national l'a acceptée (rapport des voix : 114 contre 68). Les signaux politiques sont ainsi clairs.

Il s'avère que la liberté de voyager actuellement accordée aux personnes admises à titre provisoire n'a pas fait ses preuves et qu'il y a lieu de revenir à une réglementation plus stricte dans ce domaine.

### **Alinéa 1**

Selon le nouvel al. 1, les requérants d'asile ou les personnes admises à titre provisoire ne peuvent généralement pas voyager à l'étranger. Par contre, l'al. 1 prévoit que l'ODM peut autoriser, sous certaines conditions, le voyage des requérants d'asile ou des personnes admises à titre provisoire. L'actuel art. 4, al. 1, prend ainsi la forme d'une disposition potestative, car il serait inopportun d'accorder à cette catégorie de personnes (par analogie à l'art. 59, al. 1, LEtr) un droit à un document de voyage (et, partant, un droit à voyager à l'étranger). Les let. a à c de l'al. 1 correspondent aux motifs de voyage actuellement prévus pour les requérants d'asile (cf. art. 4, al. 1, let. a à c). La let. d actuellement en vigueur est reprise pour les personnes admises à titre provisoire dans le nouvel al. 4, let. b (se référer au commentaire relatif à cet al.).

### **Alinéa 2**

Désormais, l'ODM décide de la durée des voyages autorisés. Selon le droit en vigueur, de longs voyages sont possibles. Ceci est contraire d'une part, à l'intégration de l'intéressé en Suisse et d'autre part, aux raisons de son séjour ici.

Les voyages dans l'Etat d'origine ne doivent pas être exclus par principe. Ils doivent pouvoir être autorisés, en particulier, dans des cas d'urgence ou pour de courts séjours justifiés. Il importe toutefois que les voyages des personnes admises à titre provisoire soient soumis à un contrôle, de façon à être compatibles avec le statut des intéressés. Il convient de veiller à la proportionnalité de toute restriction à la liberté personnelle. Plus une personne admise à titre provisoire a vécu longtemps en Suisse et plus elle y est intégrée, moins une restriction se justifie.

### **Alinéa 3**

L'al. 3 de l'art. 8 correspond à l'art. 4, al. 2, actuel.



#### **Alinéa 4**

Pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger, deux motifs supplémentaires de voyage viennent s'ajouter à ceux prévus à l'al. 1. Contrairement aux requérants d'asile, qui ne peuvent séjourner en Suisse qu'en vertu de la procédure d'asile en suspens, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger disposent d'un droit de séjour un peu plus solide en Suisse et peuvent y travailler (voir les commentaires de l'introduction à l'art. 8, al. 1, concernant les personnes admises à titre provisoire, et ceux de l'art. 8, al. 7, relatif aux personnes à protéger). Afin de ne pas restreindre de manière illicite la liberté personnelle des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger, les deux motifs de voyage ci-après ont été introduits ou maintenus pour ces catégories de personnes.

#### **Lettre a**

Conformément à l'al. 4, let. a, les personnes admises à titre provisoire peuvent également être autorisées à voyager pour raisons humanitaires. En effet, il est indéniable qu'il existe des cas de personnes admises à titre provisoire pour lesquelles des voyages qui ne sont pas considérés comme des cas d'urgence (art. 8, al. 1, let. a et b, nouvelle ODV) devraient pouvoir être possibles, eu égard à certains aspects, tels que leur degré d'intégration et la durée de leur séjour en Suisse.

En règle générale, une admission provisoire ordonnée une fois reste valable plusieurs années et s'éteint, dans la grande majorité des cas, non pas en raison du départ définitif du bénéficiaire, mais suite à l'établissement d'une autorisation de séjour en sa faveur. La nouvelle possibilité de voyager pour raisons humanitaires tient compte de la jurisprudence du Service de recours du DFJP (aujourd'hui Tribunal administratif fédéral), lequel avait à plusieurs reprises estimé que le refus d'établir des documents de voyage (ou le refus d'autoriser un voyage à l'étranger) constituait une restriction disproportionnée des libertés personnelles d'une personne admise à titre provisoire établie en Suisse depuis plusieurs années. Un cas d'espèce concernait, par exemple, une dame de 75 ans provenant du Kosovo, en Suisse depuis plus de cinq ans, qui était entièrement soutenue financièrement par ses enfants établis dans notre pays. Elle voulait se rendre dans son pays d'origine durant une courte période pour aller au cimetière sur la tombe de proches parents et pour y rencontrer son frère encore en vie. Au vu de son âge avancé et de son état de santé, le Service de recours du DFJP a considéré qu'une certaine urgence existait. Il a expliqué, de manière générale, qu'après un long séjour en Suisse, il convenait de délivrer le document de voyage souhaité en raison de motifs objectifs et pertinents et pour autant que la demande ne serve pas des intérêts purement égoïstes et ne relève pas de l'abus de droit (décision du DFJP du 24 septembre 2004, rec. B2-0361235).

#### **Lettre b**

L'art. 4, al. 1, let. d, de l'ODV en vigueur ne s'appliquera désormais plus qu'aux seules personnes admises à titre provisoire, et par conséquent plus aux requérants d'asile. Cette disposition a été introduite à la suite de la motion Rennwald (05.3297, Visa de retour), qui portait uniquement sur les personnes admises à titre provisoire. Cette intervention parlementaire se référait à un footballeur mineur admis à titre provisoire qui souhaitait prendre part à un tournoi à l'étranger avec son club, mais n'avait pu obtenir de document de voyage en vertu de l'ordre juridique alors en vigueur. Le Conseil fédéral avait considéré comme défendable, dans la perspective d'une protection plus complète des intérêts de l'enfant, de délivrer un visa de retour à un mineur admis à titre provisoire quand bien même la participation à un événement sportif ou culturel à l'étranger se déroulerait en dehors du

cadre scolaire ou de tout établissement de formation, par exemple en tant que membre d'un club sportif ou d'un orchestre de jeunes. Le Conseil fédéral a estimé, par ailleurs, que les efforts d'intégration déployés en faveur des personnes admises à titre provisoire devraient également permettre, dans des cas spécifiques, de délivrer un visa de retour à des personnes de plus de 18 ans, pour autant qu'elles soient membres d'une fédération et doivent se rendre à l'étranger pour y prendre part à une manifestation sportive ou culturelle.

Par manifestation culturelle, on entend par exemple un concert donné à l'étranger dans le cadre de la participation à une chorale ou un orchestre. Par contre, sont exclus par exemple de cette notion les voyages en vue d'assister à un concert de musique pop ou de rock ou la participation à un pèlerinage.

### **Durée du voyage**

La durée des voyages aux termes de l'al. 4 doit désormais être limitée à trente jours. Elle équivaut, à peu près, au droit de quatre semaines de vacances accordées à un salarié. Ceci permet d'éviter que des personnes admises à titre provisoire ne séjournent à l'étranger des mois durant. Les critiques exprimées par le monde politique sont ainsi prises en considération. Le délai de trente jours ne vaut que pour le nouvel al. 4.

### **Alinéa 5**

Lors de l'examen d'une demande de voyage au sens de l'al. 4, il convient de tenir compte du degré d'intégration de la personne admise à titre provisoire. L'évaluation du degré d'intégration se fonde sur l'article 4 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)<sup>10</sup>. Selon celui-ci les critères suivants doivent être remplis : a) respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale, b) l'apprentissage de la langue parlée sur le lieu de domicile, c) la connaissance du mode de vie suisse, et d) la volonté de participer à la vie économique et à l'acquisition d'une formation. Une importance toute particulière est accordée au fait que le demandeur ne soit pas durablement dépendant de l'aide sociale ou délinquant. Plus la personne admise à titre provisoire séjourne depuis longtemps en Suisse, plus les exigences relatives au degré d'intégration sont élevées.

### **Alinéa 6**

Les voyages dans le pays d'origine ou dans le pays de provenance conformément à l'al. 4, let. a, ne sont autorisés que dans des cas dûment justifiés. En guise d'exemple, voir le cas mentionné dans le commentaire de l'al. 4, let. a (décision du DFJP du 24 septembre 2004, rec. B2-0361235).

### **Alinéa 7**

Le statut juridique des personnes qui bénéficient de la protection provisoire en application de l'art. 4 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)<sup>11</sup> se distingue de celui des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire. D'une part, le livret S, tout comme le livret N pour les requérants d'asile, n'habilite pas les personnes à protéger à franchir la frontière et est retiré lorsque l'intéressé est tenu de quitter la Suisse ou qu'il la quitte sans l'autorisation de l'autorité compétente (art. 45 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure [ordonnance 1 sur l'asile, OA 1]<sup>12</sup> pour les personnes à protéger et art. 30 OA 1 pour les requérants d'asile). D'autre part, après cinq ans de protection provisoire, les personnes à protéger reçoivent, à la différence des requérants d'asile et des personnes

---

<sup>10</sup> RS 142.205

<sup>11</sup> RS 142.31

<sup>12</sup> RS 142.311

admissibles à titre provisoire, une autorisation de séjour dont la durée de validité prend fin à la révocation de la protection provisoire (art. 74, al. 2, LAsi). La protection provisoire de la personne à protéger n'est pas levée si cette dernière se rend dans son Etat d'origine ou dans son Etat de provenance avec l'accord des autorités compétentes (art. 78, al. 2, LAsi). C'est pourquoi une personne à protéger peut être autorisée à voyager pour les raisons énumérées à l'art. 8, al. 1, ou al. 4, de l'ordonnance modifiée. Relevons d'ailleurs que la Suisse n'a jusqu'ici jamais accordé la protection provisoire à une personne en application de l'art. 4 LAsi.

#### **Article 9 Etrangers sans papiers**

L'art. 9 nouveau reprend le contenu de l'art. 6 actuellement en vigueur.

#### **Article 10 Dépôt de documents de voyage étrangers**

L'art. 10 correspond en substance à l'art. 8 actuellement en vigueur.

##### **Alinéa 1**

L'al. 1 correspond exactement à l'art. 8, al. 1, actuellement en vigueur.

##### **Alinéa 2**

La disposition prévue à l'al. 2 est plus souple que celle fixée à l'al. 2 de l'art. 8 actuel. Elle permet à l'ODM de restituer, dans certains cas, les documents de voyage déposés, mais ne constitue plus une obligation. Lors de certains changements de statut d'une personne, une restitution des documents est cependant obligatoire. Par exemple, en cas de révocation de l'asile, l'ODM restitue à la personne ses anciens documents de voyage nationaux. En outre, l'ODM peut, en lien avec une demande de documents de voyage, restituer à une personne ses documents de voyage délivrés par le pays d'origine si elle doit les renouveler ou les prolonger. Par contre, les documents de voyage délivrés par le pays d'origine ne peuvent être remis à un requérant d'asile étant donné qu'ils sont versés au dossier ouvert à l'ODM pendant la procédure d'asile (art. 10, al. 1, LAsi).

#### **Article 11 Effets juridiques**

L'art. 11 correspond, pour l'essentiel, à l'art. 8 actuellement en vigueur. Seul l'al. 4 doit être adapté.

##### **Alinéa 4**

Le certificat d'identité est seulement établi pour le départ définitif. Pour cette catégorie de personnes, un certificat d'identité peut être émis avec un visa de retour si l'Etat qui accepte de reprendre le demandeur d'asile l'exige expressément (cf. art. 7, al. 4). Un retour en Suisse, bien que peu fréquent en pratique, est possible uniquement dans ce cas.

#### **Article 12 Durée de validité**

L'art. 12 correspond en substance à l'art. 9 actuellement en vigueur. Plusieurs adaptations relatives à la durée de validité des documents émis par l'ODM sont proposées.

### **Alinéa 1**

La let. b de l'al. 1 doit être adaptée. Il convient maintenant de préciser que seuls les passeports pour étrangers délivrés aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour ou d'établissement ont une durée de validité de cinq ans.

Une nouvelle let. c est insérée dans l'al. 1. Elle est consacrée aux passeports pour étrangers remis aux requérants d'asile, aux personnes à protéger et aux personnes admises à titre provisoire dépourvus de documents et qui ont été autorisés à voyager conformément à l'art. 8. L'art. 4, al. 4, de l'ordonnance prévoit nouvellement l'octroi d'un passeport pour étrangers biométrique à cette catégorie de personnes. La durée de validité de ce passeport pour étrangers est de sept mois. Il s'agit là de la durée minimale requise, étant donné que de nombreux Etats exigent que les documents de voyage aient une certaine durée de validité après l'entrée de la personne sur leur sol (six mois). Si cette condition fait défaut, aucun visa n'est octroyé.

La let. c de l'al. 1 devient la let. d, laquelle subit une adaptation. Un certificat d'identité a maintenant une durée de sept mois et non plus d'une année, par analogie à la durée du visa de retour (cf. commentaire de l'al. 2) et du passeport pour étrangers remis aux personnes dépourvues de document de voyage national (cf. le commentaire de l'al. 1, let. c).

Les autres lettres de l'al. 1 restent inchangées par rapport au droit en vigueur, si ce n'est que la let. d devient la let. e.

### **Suppression de l'alinéa 2 de l'actuel article 9**

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, les passeports et cartes d'identité suisses émis en faveur des enfants dès leur naissance sont valables cinq ans. Cette réglementation devrait être reprise pour les documents de voyage pour étrangers et les titres de voyage pour réfugiés. Aussi l'al. 2 est-il abrogé. La réglementation actuelle, selon laquelle la durée de validité du document remis à un enfant qui n'a pas encore trois ans au moment de l'émission du document est de trois ans, devient caduque. La durée de validité générale de cinq ans prévue à l'al. 1, let. a et b, s'applique également aux enfants.

### **Alinéa 2**

L'al. 2 reprend la réglementation de l'al. 3 de l'art. 9 actuel tout en l'adaptant. Le visa de retour est désormais émis pour sept mois au maximum et non plus pour un an. La durée de validité doit être limitée à sept mois, le visa de retour n'étant, en règle générale, valable que pour un voyage. Or la durée d'un voyage autorisé par l'ODM dépasse rarement un mois. Cependant, vu que la plupart des Etats requièrent, pour délivrer un visa, qu'à son entrée sur leur territoire, la personne concernée possède un document de voyage valable plus de six mois, il est logique que le visa de retour ait aussi une durée de validité de sept mois.

### **Alinéas 3 et 4**

Ces alinéas reprennent la teneur des al. 4 à 5 de l'art. 9 actuellement en vigueur.

### **Alinéa 5**

L'al. 5 correspond à l'al. 6 de l'art. 9 actuellement en vigueur.

## **Article 13 Procédure pour l'obtention d'un document de voyage**

Cet article reprend en grande partie la procédure définie à l'art. 10 de l'ODV actuellement en vigueur concernant l'émission de documents de voyage. En allemand, le terme « Antrag » est remplacé par « Gesuch » afin d'harmoniser la terminologie de la présente ordonnance.

### **Alinéa 1**

L'al. 1 correspond à l'al. 1 de l'art. 10 actuel.

### **Alinéa 2**

L'al. 2 correspond à l'al. 1 de l'art. 10 al. 2 actuel.

### **Alinéas 3 à 5**

Les al. 3 à 5 correspondent aux al. 3 à 5 de l'art. 10 actuellement en vigueur.

### **Alinéa 6**

L'al. 6 prévoit, comme aujourd'hui déjà l'al. 6 de l'art. 10, que les personnes qui obtiennent un document de voyage biométrique doivent après s'être acquitté d'un émolument se rendre auprès de l'autorité responsable de leur lieu de domicile pour que les données biométriques soient saisies. Seul le renvoi actuel à l'art. 1, let. a et b, est modifié dans cet alinéa. Il convient de faire maintenant référence à l'art. 2, qui traite des documents de voyage biométriques.

### **Alinéa 7**

Ce nouvel alinéa, a pour but de préciser quelle autorité fait parvenir le document de voyage à son futur titulaire. Il a été choisi ici de reprendre par analogie l'art. 27 de l'ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ordonnance sur les documents d'identité, OLDI)<sup>13</sup>. Le centre chargé de fabriquer les documents de voyage remet le document de voyage directement à l'adresse de notification indiquée par le demandeur. Les documents de voyage qui n'ont pas pu être remis ou dont le titulaire n'a pas pris livraison sont transmis à l'ODM, qui les conserve douze mois à compter de leur date d'émission avant de les détruire.

### **Alinéa 8**

Cet alinéa prévoit que le canton est indemnisé pour les prestations qu'il a fournies lors de la saisie des données biométriques. L'indemnisation se monte à 20 francs par cas (cf. annexe 3).

## **Article 14 Procédure pour l'obtention d'un visa de retour**

Un visa de retour est remis surtout aux requérants d'asile, aux personnes à protéger ou à celles admises à titre provisoire, qui détiennent un document de voyage national, pour autant que leur voyage ait été autorisé par l'ODM. La procédure d'émission de ce visa particulier diffère en partie de celle des documents de voyage.

Jusqu'au 5 avril 2010, l'ODM a émis des visas de retour sous la forme d'un visa D Schengen. L'art. 18 de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)<sup>14</sup> définit

---

<sup>13</sup> RS 143.11

<sup>14</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle

les visas établis en vue d'un séjour de plus de trois mois (visas D) comme étant des visas nationaux délivrés selon la législation nationale. Un tel visa permet, en outre, à son titulaire de transiter par le territoire des autres parties contractantes en vue de se rendre dans l'Etat qui l'a émis.

Or, depuis le 5 avril 2010, sur la base du développement de l'acquis de Schengen n° 105<sup>15</sup>, les visas nationaux Schengen (visas D) ont une valeur équivalente à un titre de séjour (nouvel art. 21, al. 2a, CAAS). Ceci signifie que le détenteur d'un tel visa peut séjourner, durant la période de validité de celui-ci dans un autre Etat Schengen sans autre visa pendant trois mois sur une période de six mois. Dès lors le contrôle de la durée du séjour de personnes admises à titre provisoire dans un Etat Schengen est rendu difficile. C'est pourquoi l'ODM a modifié sa pratique et remet désormais un visa de retour sous la forme d'un visa C (valable pour un séjour dans l'espace Schengen d'une durée jusqu'à trois mois), mais à validité territoriale limitée à la Suisse. Selon le code des visas UE<sup>16</sup>, le visa C est délivré en vue du transit ou du séjour prévu dans l'espace Schengen pour une durée totale n'excédant pas trois mois (art. 2, ch. 2, let. a, du code des visas). Cependant, le visa de retour autorise la personne concernée seulement à rentrer en Suisse, après un voyage à l'étranger, en vue d'y demeurer en règle générale plus de trois mois sur la base de l'admission provisoire. L'art. 5, al. 4, let. c, du code frontières Schengen<sup>17</sup> prévoit la délivrance de visas de retour qui permettent d'entrer dans l'espace Schengen aux fins de transit afin de pouvoir atteindre l'Etat qui a délivré le visa de retour. On peut par conséquent admettre que de tels visas peuvent être délivrés sous la forme d'un visa C étant donné que le visa A (transit aéroportuaire) ne saurait convenir et que le visa national D n'entre plus en considération pour les raisons invoquées.

Néanmoins, la mise en service du C-VIS implique à terme la saisie des données biométriques des titulaires du visa de retour. Au cours de ces deux prochaines années, cette saisie deviendra vraisemblablement obligatoire sur le sol suisse. Le présent article règle la situation juridique applicable à partir du moment où la saisie biométrique des titulaires d'un tel visa sera requise dans le C-VIS.

### **Alinéa 1**

A l'al. 1, il est précisé que l'intéressé doit se présenter en personne à l'autorité cantonale compétente afin de déposer sa demande de visa de retour.

### **Alinéa 2**

La demande doit être déposée par l'intéressé six semaines avant le voyage prévu. Ainsi, l'ODM a le temps d'examiner la demande et de statuer sur la base de l'art. 8 nouveau de la présente ordonnance (voir le commentaire de l'art. 13, al. 2).

### **Alinéa 3**

L'al. 3 indique que les al. 3 et 4 de l'art. 13 s'appliquent également pour l'obtention d'un visa de retour. Ainsi, les autorités cantonales sont tenues de saisir les données du requérant

---

des contrôles aux frontières communes, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19; convention modifiée en dernier lieu par le règlement (UE) n° 265/2010, JO L 85 du 31.3.2010, p. 1.

<sup>15</sup> Règlement (UE) N° 265/2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour, JO L 85 du 31.3.2010, p. 1.

<sup>16</sup> Règlement (CE) N° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

<sup>17</sup> Règlement (CE) N° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) N° 265/2010, JO L 85 du 31.3.2010, p. 1.

dans l'ISR, sur la base de l'art. 111 LEtr et de transmettre la demande à l'ODM. Le requérant doit, en outre, confirmer formellement l'exactitude des données saisies au moyen de sa signature. A ce stade, aucune donnée biométrique n'est saisie.

#### **Alinéa 4**

L'ODM décide de l'octroi d'un visa de retour si le voyage est autorisé au sens de l'art. 8 et en informe le requérant.

#### **Alinéa 5**

Dès réception de l'accord de l'ODM, le requérant doit se rendre auprès de l'autorité cantonale compétente pour la saisie des données biométriques dans l'actuel système national des visas. Cette saisie des données a lieu conformément à l'art. 8a, al. 1, de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)<sup>18</sup>, à l'art. 6 de l'ordonnance du 6 juillet 2011 sur le système central d'information sur les visas (OVIS)<sup>19</sup> et au règlement VIS CE<sup>20</sup>. Cette procédure a été retenue du fait que la saisie des données biométriques auprès de l'ODM aurait peu de sens et imposerait une perte de temps au requérant, alors qu'il a la possibilité de s'adresser aux autorités compétentes de son lieu de domicile. Ces dernières sont en outre habituées à la saisie biométrique, que ce soit dans le cadre du traitement des demandes de passeports suisses, de documents de voyage pour étrangers ou de titres de séjour biométriques.

Le système actuel des visas sera probablement remplacé en 2013 par un nouveau système.

#### **Alinéa 6**

Dès que le canton a procédé à la saisie des données biométriques, c'est-à-dire des dix empreintes digitales et de la photographie du visage, l'ODM en est immédiatement informé. Il émet le visa de retour et fait parvenir au requérant son document de voyage national muni du visa de retour ou, dans des cas plus rares, un certificat d'identité muni d'un visa de retour.

#### **Alinéa 7**

L'ODM prélève un émolument pour l'établissement du visa de retour, conformément à l'annexe 2. Il s'agit, comme aujourd'hui déjà, de l'émolument prévu à l'art. 12, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (ordonnance sur le tarif des émoluments LEtr, Oem-LEtr)<sup>21</sup>. Un dédommagement est versé au canton pour le travail de saisie des données biométriques qu'il a effectué. La répartition des 60 euros prélevés pour les adultes a lieu conformément à l'art. 22, al. 4, qui a été adapté en conséquence, et conformément à l'annexe 3. Il est ainsi prévu d'octroyer au canton, pour son travail de saisie, un montant de 20 francs suisses, de manière analogue à l'émolument prélevé pour le passeport suisse et le document de voyage biométrique. La réception de la demande par les cantons est couverte par l'émolument de 25 francs qu'ils prélèvent directement auprès de l'intéressé conformément à l'art. 22, al. 4.

---

<sup>18</sup> RS 142.51

<sup>19</sup> RS 142.512

<sup>20</sup> Règlement (CE) 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour, JO L 218 du 13 août 2008, p. 60; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) N° 810/2009, JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

<sup>21</sup> RS 142.209

## **Article 15                    Saisie de la photographie et des empreintes digitales**

L'art. 15 de la présente ordonnance reprend en principe le contenu de l'art. 11 actuel. Seuls le titre et l'al. 1 sont modifiés dans le cadre de la présente révision. Les autres alinéas restent inchangés.

### **Titre**

Le titre de l'actuel art. 11 est ici adapté. Cette modification ne concerne que les versions allemande et italienne. Le texte français parle déjà de « photographie », tandis que l'allemand mentionne « Gesichtsbild » et l'italien « immagine del volto ». Eu égard aux articles similaires de l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ordonnance sur les documents d'identité, OLDI)<sup>22</sup> et de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)<sup>23</sup>, il a été décidé de reprendre le terme « Fotografie » en allemand et celui de « fotografia » en italien. Ainsi, l'art. 15 nouveau tient compte de la formulation actuelle des art. 13 OLDI et 71e OASA.

### **Alinéa 1**

En outre, l'al. 1 de l'art. 11 actuel est repris légèrement modifié. La phrase prévoyant que le département fixe les exigences auxquelles doit satisfaire une photographie est supprimée et remplacée par un renvoi à l'art. 9, al. 2, OLDI en ce qui concerne la qualité de la photographie. De cette façon, les dispositions prises par le DFJP sur la base de l'art. 9, al. 2, OLDI s'appliquent par analogie aux photographies des documents de voyage pour étrangers. Il s'agit plus précisément des art. 12, 13 et 37 de l'ordonnance du DFJP du 16 février 2010 sur les documents d'identité des ressortissants suisses<sup>24</sup>.

## **Article 16                    Restitution et annulation de documents de voyage**

L'art. 12 actuel est complété et devient l'art. 16. L'al. 1 énonce la règle générale selon laquelle tout document de voyage retourné à l'ODM suite à un retrait ou en raison de l'échéance de sa durée de validité est rendu inutilisable. L'al. 2 maintient la règle actuelle qui permet de restituer ce document rendu inutilisable à son titulaire ou à un membre de sa famille, si cela est souhaité et que le titulaire est décédé.

## **Article 17                    Traitement**

Un nouvel art. 17 est introduit dans l'ODV. Il arrive fréquemment que des pièces de légitimation aient pris l'eau (lave-linge) ou qu'elles aient été déchirées ou endommagées de toute autre manière. Ainsi, il est de plus en plus fréquent que le cachet d'entrée apposé sur les titres de voyage soit illisible. Aussi faut-il veiller à ce que les documents soient manipulés avec soin.

## **Article 18                    Refus**

Le nouvel art. 18 correspond à l'art. 13 actuellement en vigueur. Le seul changement concerne la substitution du terme autorisation de retour par visa de retour .

En outre, il faut rappeler que l'art. 96 LEtr relatif au pouvoir d'appréciation des autorités s'applique en tout temps et que, dans le cadre de l'examen d'une demande de documents de voyage, il convient notamment de prendre en considération les intérêts publics, la situation personnelle de l'étranger et son degré d'intégration.

---

<sup>22</sup> RS 143.11

<sup>23</sup> RS 142.201

<sup>24</sup> RS 143.111



## **Article 19**                    **Perte**

L'art. 19 reprend le contenu de l'art. 14 actuel. Les al. 1 à 5 sont repris tels quels. Une nouvelle phrase est introduite à l'al. 4.

### **Alinéa 4, deuxième phrase**

Cette nouvelle phrase précise que tout document retrouvé suite à une perte ne peut être restitué à son détenteur et qu'il doit être remis à l'ODM, qui le rend inutilisable.

## **Article 20**                    **Remplacement**

L'art. 20 reprend l'art. 15 actuellement en vigueur.

## **Article 21**                    **Retrait**

L'art. 21 reprend sans modification le contenu de l'art. 16 actuel.

## **Article 22**                    **Emoluments**

L'art. 22 reprend le contenu de l'art. 17 actuel.

### **Alinéa 1**

L'établissement d'un certificat d'identité devient en principe payante. L'ODM prélève un émolument de 25 francs pour un enfant et de 75 francs pour un adulte. Jusqu'à présent, les documents de voyage établis en vue de préparer le départ ou en vue du départ définitif dans un Etat tiers n'étaient pas assujettis aux émoluments. Désormais, cette dérogation sera limitée aux cas dans lesquels la perception de l'émolument ou son encaissement risquent de retarder outre mesure le départ.

### **Alinéa 2**

L'al. 2 correspond à l'al. 2 de l'art. 17 en vigueur.

### **Alinéa 3**

Cet alinéa correspond à l'al. 3 de l'art. 17 en vigueur.

### **Alinéa 4**

Cet alinéa fait nouvellement renvoi non seulement à l'art. 13, al. 3, pour ce qui concerne l'émolument relatif au dépôt d'une demande de document de voyage, mais également au nouvel art. 14, al. 3, relatif au visa de retour. Les cantons sont aussi autorisés à prélever un émolument de 25 francs pour la réception d'une demande de visa de retour (cf. annexe 3).

### **Alinéa 5**

Un émolument sera désormais prélevé lorsque l'ODM rend une décision formelle de refus d'octroyer un document de voyage. Les cas visés ici sont avant tout ceux de refus du fait que les conditions d'un voyage, au sens du nouvel art. 8 ODV, ne sont pas satisfaites. L'émolument s'élève à 150 francs (cf. annexe 2). . Ce montant correspond à celui qui est perçu pour une décision de refus de visa selon l'art. 6 LEtr.

Les montants ainsi perçus servent, en partie, à compenser l'absence d'entrées financières pour la Confédération lors de l'établissement de documents de voyage biométriques, notamment à des enfants (cf. annexe 2). Par ailleurs, ces sommes serviront à couvrir partiellement les coûts administratifs inhérents aux décisions de refus rendues par l'ODM. Le

principe de base du prélèvement d'un émolument dans le cas d'une décision en application de la LEtr est prévu à l'art. 3, al. 1, Oem-LEtr<sup>25</sup> (Assujettissement aux émoluments). Cependant, cet émolument est inscrit dans l'ODV par soucis de clarté.

### **Article 23                    Emolument spécial**

En vertu de l'art. 18, al. 2, l'ODM refuse d'établir un nouveau document de voyage ou un visa de retour s'il constate que l'étranger a endommagé de manière abusive son document de voyage. comme indiqué plus haut, il arrive fréquemment que des documents d'identité aient pris l'eau (lave-linge) ou qu'elles aient été déchirées ou endommagées de toute autre manière. Il est désormais possible dans ces cas de prélever un émolument jusqu'à 300 francs. Cet émolument sert à couvrir les frais inhérents aux expertises et autres investigations résultant de l'application de l'art. 18, al. 2. Il est ainsi prélevé en raison de l'examen qu'il est nécessaire de faire pour constater que l'étranger a contrefait ou falsifié son ancien document de voyage ou qu'il a laissé un tiers non autorisé s'en servir.

### **Article 24                    Investigations à l'étranger**

L'art. 24 reprend sans changement l'art. 18 actuellement en vigueur.

### **Article 25                    Encaissement des émoluments et des débours**

L'art. 19 actuel est repris dans l'art. 25 de la présente ordonnance. Il convient néanmoins de modifier légèrement sa formulation. La règle de base, selon laquelle des émoluments sont perçus uniquement après que l'ODM a approuvé une demande de voyage ou décidé de l'octroi d'un document de voyage, est maintenue. Il est cependant précisé que l'émolument prélevé par le canton lors du dépôt de la demande de document de voyage ou de visa de retour est le seul émolument prélevé au début de la procédure, indépendamment de son issue positive ou négative.

### **Article 26                    Applicabilité de l'ordonnance générale sur les émoluments**

L'art. 20 actuellement en vigueur est repris dans l'art. 26. L'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol)<sup>26</sup> dispose qu'une unité administrative peut, si la personne assujettie est dans le besoin ou pour d'autres motifs importants, accorder un sursis de paiement, réduire ou remettre les émoluments (art. 13 OGEmol).

### **Article 27                    Système d'information sur les documents de voyage**

L'art. 21 actuellement en vigueur est repris sans changement dans l'art. 26.

### **Article 28                    Archivage des données**

L'art. 28 reprend sans changement le contenu de l'art. 22 actuel.

### **Article 29                    Protection des données**

Les règles relatives à la protection des données restent inchangées. L'art. 29 correspond à l'art. 23 actuellement en vigueur.

### **Article 30                    Abrogation du droit en vigueur**

L'ordonnance du 20 janvier 2011 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers est abrogée et sera remplacée par la présente ordonnance.

---

<sup>25</sup> RS 142.209

<sup>26</sup> RS 172.041.1

## **Article 31 Modification du droit en vigueur**

L'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)<sup>27</sup> doit être adaptée. L'adaptation concerne uniquement l'art. 8 « Pièces de légitimation étrangères », qui contient maintenant un renvoi à l'ODV révisée (art. 8, al. 2, let. c, OASA).

Une modification doit également être apportée à l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)<sup>28</sup>. L'article consacré à la fin de l'admission provisoire (art. 26a) doit prendre en considération le fait que des passeports pour étrangers pourront désormais être remis aux personnes admises à titre provisoire (cf. art. 4, al. 4).

## **Article 32 Disposition transitoire pour le visa de retour**

Dans une première phase, des visas de retour sans saisie biométrique dans le C-VIS seront délivrés. Cette saisie sera cependant mise en place dans les deux années à venir. C'est pourquoi il y a lieu d'adopter des dispositions transitoires.

Le visa de retour étant émis sous la forme d'un visa Schengen de type C, les prescriptions du règlement VIS CE<sup>29</sup> sont en principe applicables. Depuis le 11 octobre 2011, seules les données prévues par le règlement VIS CE, à l'exclusion des données biométriques, seront saisies lorsqu'une personne dépose une demande de visa en Suisse. Par contre, dans la première région géographique prévue, soit en Afrique du Nord, les représentations suisses sont tenues de saisir toutes les données des demandeurs de visa, y compris la photographie du visage et les empreintes des dix doigts.

L'art. 14 proposé entrera donc en vigueur dans une phase ultérieure seulement. Dans l'intervalle au cours duquel aucune donnée biométrique ne sera saisie, il convient d'appliquer un art. 14 qui tienne compte de cette particularité. Cet article transitoire est commenté ci-dessous :

### **Art. 14 Procédure pour l'obtention d'un visa de retour (disposition transitoire)**

#### **Alinéas 1 à 3**

Les al. 1 à 3 de cet article correspondent aux alinéas déjà prévus précédemment. Ils règlent la procédure générale du dépôt de la demande de visa de retour en vue d'un voyage. Le fait qu'aucune donnée biométrique n'est encore saisie n'a aucune influence sur la teneur des trois alinéas.

#### **Alinéa 4**

L'al. 4 prévoit que, lorsque l'ODM a approuvé le voyage au sens du nouvel art. 8 ODV, il peut directement émettre le visa et l'insérer dans le document de voyage de l'intéressé. Dans le cas de figure où la photographie du visage et les empreintes digitales du demandeur ne sont pas saisies, l'ODM peut directement procéder à l'établissement du document et le faire parvenir au demandeur. Ce n'est que lorsque des données biométriques doivent être saisies par toutes les autorités émettrices de visas en Suisse, dans une étape ultérieure

---

<sup>27</sup> RS 142.201

<sup>28</sup> RS 142.281

<sup>29</sup> Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour, JO L 218 du 13 août 2008, p. 60; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) N° 767/2008, JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

(probablement en 2012 ou 2013), que le requérant devra se rendre auprès des autorités cantonales pour leur permettre de procéder à la saisie des données biométriques.

#### **Alinéa 5**

L'al. 5 précise que seul l'ODM prélève l'émolument de 60 euros pour les visas émis à des adultes. Le canton pourra toutefois prélever un émolument de 25 francs pour la réception de la demande et la transmission du dossier à l'ODM. Cette possibilité est prévue dans le cadre de l'art. 22, al. 4.

#### **Article 33 Dispositions transitoires**

Il est prévu que les procédures d'établissement de documents de voyage pendantes à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance soient régies par le nouveau droit.

#### **Article 34 Entrée en vigueur**

Le Conseil fédéral décidera de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

#### **Annexe 1**

L'annexe 1 reste inchangée.

#### **Annexe 2**

L'annexe 2 énonce quels émoluments sont prélevés pour l'établissement de documents de voyage et de visas de retour. Les sommes qui figurent dans le tableau peuvent être perçues en sus des 25 francs que peuvent percevoir les cantons pour la réception d'une demande d'octroi d'un document de voyage ou d'un visa de retour (cf. annexe 3). Un émolument de 25 francs est perçu pour chaque personne. Prélevé par le canton, il s'additionne ainsi aux émoluments perçus par l'ODM pour l'établissement d'un document de voyage biométrique, d'un certificat d'identité ou d'un visa de retour. En outre, l'émolument de 150 francs prélevé pour toute décision de refus d'octroi de documents susceptible de recours figure désormais à l'annexe 2. Ce nouvel émolument est perçu pour chaque décision rendue. Une même décision peut éventuellement concerner plusieurs membres d'une même famille.

#### **Annexe 3**

L'annexe 3 expose la nouvelle répartition des émoluments perçus pour l'établissement d'un visa de retour. Ainsi, 20 francs seront déduits des 60 euros prélevés par l'ODM et attribués aux cantons pour le travail de saisie biométrique effectué pour un visa de retour avec saisie biométrique. La taxe de 25 francs concernant la réception de la demande d'un visa de retour est, par ailleurs, prélevée directement par les cantons, conformément à l'art. 22, al. 4.

## Répercussions probables de la révision sur le nombre de documents établis ou de rejets

### Chiffres actuels

Effectif des personnes admises à titre provisoire au 31.05.2011 :

|              |        |
|--------------|--------|
| Nombre total | 23 494 |
|--------------|--------|

Nombre de documents de voyage délivrés ces dernières années :

| Année                | Certificats d'identité | Passeports pour étrangers | Titres de voyage pour réfugiés | Autorisations de retour (visas de retour) |
|----------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------------|---|
| 2009                 | 236                    | 446                       | 3 745                          | 452                                       |
| 2010                 | 1 668                  | 450                       | 7 819                          | 310 + 2 537 (nouvelles)                   |
| 2011 (extrapolation) | 2 000                  | 450                       | 8 000                          | 400 + 3 000 (nouvelles)                   |

### Titres de voyage pour réfugiés

Le nombre de réfugiés reconnus influe directement sur le nombre de demandes, indépendamment de la présente révision. Le nombre de demandes de titres de voyage déposées par des réfugiés reconnus est resté constant ces dernières années. Des variations sont néanmoins possibles en raison de l'accueil de nouveaux réfugiés ou de l'échéance de titres de voyage pour réfugiés. Par conséquent, aucun changement n'est à prévoir au motif de la révision de l'ODV.

### Passeports pour étrangers

Le nombre de demandes de passeports pour étrangers destinés aux apatrides ou aux titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement et dépourvues de documents de voyage nationaux n'est pas influencé par la présente révision.

S'agissant des personnes admises à titre provisoire, il faut s'attendre à faire face à un nombre de demandes semblable aux chiffres d'avant la révision. Cependant, on peut admettre que les demandes d'établissement déposées par les personnes admises à titre provisoire vont diminuer étant donné qu'elles n'auront plus de droit à un passeport pour étrangers (aujourd'hui certificat d'identité) ou à un visa de retour. Le traitement de ces demandes va exiger plus de temps, car un examen plus approfondi sera nécessaire suite à la réintroduction de l'obligation d'indiquer les motifs du voyage. De surcroît, plus de demandes seront rejetées. Le nombre de demandes déposées par les requérants d'asile ne sera quant à lui pas influencé par la présente révision, vu que ces personnes doivent aujourd'hui déjà motiver leur demande de voyage.

### Certificats d'identité

Le temps de travail nécessaire pour fabriquer les certificats d'identité va se réduire, un nombre moins grand de ces documents devant être fabriqués. Les demandeurs d'asile et les personnes admises à titre provisoire dépourvues de documents nationaux et faisant valoir des motifs de voyage pertinents obtiendront à l'avenir un passeport pour étrangers. Le certificat d'identité est octroyé uniquement en cas de départ définitif.

## **Visas de retour**

Seules les personnes admises à titre provisoire qui sont autorisées à voyager et disposent d'un document de voyage national obtiendront un visa de retour. Les demandeurs d'asile et les personnes admises à titre provisoire dépourvues de documents nationaux et faisant valoir des motifs de voyage pertinents obtiendront à l'avenir un passeport pour étrangers, qui autorise la personne concernée à revenir en Suisse sans visa de retour.

## **Rejets des demandes**

En 2010 et en 2011, en moyenne 4000 demandes d'établissement de documents de voyage ont été rejetées par an. Avec la présente révision, le nombre de rejets va probablement augmenter jusqu'à environ 7000 par an.

## **Répercussions sur le personnel et sur le plan des finances**

Les conséquences financières et les répercussions sur les ressources humaines dépendent du nombre de cas, des émoluments encaissés et du temps consacré à l'examen des demandes. La très grande majorité des demandes porte sur les titres de voyage pour réfugiés. La présente révision de l'ODV n'aura aucune incidence sur les demandes déposées par des réfugiés reconnus.

Suite à la précédente révision totale du 20 janvier 2010, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010, le nombre des demandes a augmenté de manière marquante. La hausse concerne avant tout les certificats d'identité pour étrangers et les visas de retour.

La réglementation proposée devrait entraîner à plus long terme une baisse du nombre des demandes, puisque les personnes admises à titre provisoire n'auront plus droit à un document de voyage ou à un visa de retour. Il en découle que le volume des demandes de certificats d'identité et de visas de retour diminuera. Si leur motif de voyage est admissible, ces personnes se verront désormais remettre un visa de retour ou, si elles n'ont pas de papiers, un passeport pour étrangers. La réintroduction de motifs de voyage entraînera, à long terme, une réduction du nombre de demandes émanant de personnes admises à titre provisoire. Les cantons devront donc faire face à moins de demandes de leur part. A l'échelon de la Confédération, la réintroduction de motifs de voyage impliquera un examen plus minutieux des demandes. Par conséquent, il faudra consacrer plus de temps à examiner des demandes moins nombreuses. Aussi, la modification proposée implique un déplacement des tâches mais n'aura pas d'incidence directe sur l'effectif du personnel.

Pour l'établissement des visas de retour, il faudra vraisemblablement saisir les données biométriques d'ici deux ans environ (agenda Schengen). Aujourd'hui déjà, les cantons procèdent à des saisies biométriques. A moyen terme, une charge supplémentaire de travail pour les cantons résultera du fait que les données biométriques devront être saisies non seulement pour les titres pour réfugiés et les passeports pour étrangers, mais également pour les visas de retour. Compte tenu de l'introduction de motifs de voyage pour les personnes admises à titre provisoire, on escompte cependant une baisse significative du nombre de visas de retour à délivrer par rapport à aujourd'hui (2010 = 2847 visas).

Le montant des émoluments actuels demeure inchangé. Toutefois, un nouvel émolument de 150 francs est créé pour les décisions de refus sujettes à recours (voir le commentaire de l'art. 22, al. 5).

En résumé, on peut admettre que la révision de l'ODV n'aura aucun effet sur les ressources humaines ni sur les finances. La faible baisse escomptée des recettes engendrée par la réduction du nombre de demandes de certificats d'identité et de visas de retour sera

compensée, d'une part, par l'introduction de l'émolument pour les décisions de refus sujettes à recours, d'autre part, par l'établissement de passeports pour étrangers. En ce qui concerne les ressources humaines, l'examen approfondi des demandes entraînera un surplus de travail qui sera compensé par la baisse du nombre de demandes.