



Mai 2022

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières » et soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière

Rapport sur les résultats de la consultation

Synthèse

Le Conseil fédéral a mis en consultation le 13 décembre 2019 un avant-projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Cette consultation, qui devait initialement s'achever le 27 mars 2020, a été prolongée jusqu'au 19 avril 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Les cantons, les partis politiques, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, ainsi que les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les milieux intéressés ont ainsi pu se prononcer sur les quatre volets suivants que comprenait l'avant-projet :

- plan d'action « Gestion intégrée des frontières » ;
- adaptations rédactionnelles dans les dispositions relatives aux vérifications aux frontières ;
- modification de la disposition pénale accessoire concernant le trafic de migrants ;
- soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière et base légale pour la rétention dans de tels centres (mise en œuvre de la motion 17.3857 Abate « Aide financière aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière suisse »).

Seize cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG) sont favorables au projet. Les cantons de BE, GE, NE, NW, SO, VD, VS et ZH ont fait une série de remarques concernant les différents volets.

Parmi les partis politiques, Le Centre et le PS se félicitent de la mise en œuvre du projet. Le PLR approuve une partie seulement des modifications proposées, tandis que l'UDC en rejette la plupart.

Dans les milieux intéressés, Aerosuisse, Aviationsuisse, le Centre patronal, l'Aéroport de Genève (GVA), l'Aéroport de Zurich (FZAG), l'OSAR, la SIAA, l'ASA et la Chambre de commerce de Zurich (*Zürcher Handelskammer*, ZHK), ainsi qu'économiesuisse, dans les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, se sont uniquement exprimés sur le plan d'action « Gestion intégrée des frontières ». Ils rejettent les dispositions du projet s'appliquant aux exploitants d'aérodromes. GastroSuisse et la FST se félicitent de la sécurité juridique que le projet créera dans ce domaine.

Alors que GastroSuisse, l'Association des Églises et communautés évangéliques libres de Suisse (*Freikirchen Schweiz*, VFG) et l'ASM se réjouissent du changement du titre de la disposition pénale accessoire contre le trafic de migrants, Amnesty, AsyLex et l'OSAR et, parmi les associations de l'économie qui œuvrent au niveau national, l'USS le rejettent. La CCDJP déplore que la disposition ne soit pas inscrite dans le code pénal et que la peine maximale prévue ne soit pas relevée de cinq à dix ans.

La FER, GastroSuisse, la CCDJP, l'OSAR, la FST et, dans les associations de l'économie qui œuvrent au niveau national, l'USS approuvent les modifications législatives proposées concernant le soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière, de même que la base légale relative à la rétention. AsyLex, la CNPT, l'OSAR et l'ASM y sont aussi favorables sur le principe, mais demandent des modifications et des précisions concernant ces deux dispositions.

Table des matières

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Contexte | 4 |
| 2 | Procédure de consultation | 4 |
| 3 | Contenu du rapport de consultation | 4 |
| 4 | Principaux résultats de la consultation | 5 |
| 5 | Remarques sur les dispositions | 7 |
| 5.1 | Remarques générales | 7 |
| 5.2 | Mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières » | 7 |
| | <i>Remarques générales</i> | 7 |
| Art. 7 | Franchissement de la frontière et contrôles | 7 |
| Art. 9 | Compétence en matière de contrôle des personnes | 7 |
| Art. 65 | Refus d'entrée et renvoi aux aéroports constituant une frontière extérieure Schengen | 7 |
| Art. 95a | | 7 |
| Art. 103g | Vérifications automatisées aux frontières dans les aéroports constituant une frontière extérieure Schengen | 13 |
| Art. 122d | Infractions commises par les exploitants d'aéroports | 13 |
| 5.3 | Adaptations rédactionnelles concernant les vérifications aux frontières | 14 |
| 5.4 | Modification de la disposition de droit pénal accessoire visant le trafic de migrants | 14 |
| | Reformulation du titre | 14 |
| | Transfert de la disposition pénale dans le CP | 15 |
| | Durcissement des peines prévues | 15 |
| | Abrogation de la disposition relative aux « cas de peu de gravité »..... | 16 |
| 5.5 | Soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière et base légale pour la rétention | 17 |
| | Remarques générales..... | 17 |
| Art. 73 | Rétention | 17 |
| Art. 82 | Financement par la Confédération | 18 |
| 6 | Liste des participants | 19 |

1 Contexte

L'avant-projet mis en consultation comportait quatre volets :

- **Mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières »** : Le plan d'action « Gestion intégrée des frontières » vise à définir, pour la première fois, dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) les obligations imposées aux exploitants d'aérodromes concernant la construction et l'exploitation d'aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen.
- **Adaptations rédactionnelles dans les dispositions relatives aux vérifications aux frontières** : Il est apparu que la terminologie employée en lien avec les vérifications aux frontières manquait de cohérence et qu'elle était définie de différentes manières dans le droit des étrangers. Les modifications rédactionnelles proposées visent à y remédier en adaptant, dans la mesure du possible, la terminologie de la LEI à celle du Code frontières Schengen (CFS).
- **Modification de la disposition pénale accessoire concernant le trafic de migrants** : Il est prévu de modifier le titre de la disposition pénale sur l'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux (art. 116 LEI).
- **Soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière et base légale pour la rétention dans de tels centres** : La motion 17.3857 Abate demande que la Confédération soutienne financièrement les cantons qui gèrent des centres de départ qui ne relèvent pas du domaine de l'asile. Ces centres servent à l'hébergement de personnes qui doivent être renvoyées dans un État voisin après avoir été interceptées lors d'une vérification à la frontière. Il s'agit aussi de créer une base légale concernant la rétention d'étrangers dans ces centres cantonaux de départs.

2 Procédure de consultation

Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de mener une consultation auprès des cantons, des partis politiques, des associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, ainsi que des associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et des milieux intéressés. La procédure, qui devait initialement s'achever le 27 mars 2020, a été prolongée jusqu'au 19 avril 2020 en raison de la pandémie de COVID-19.

Le DFJP a reçu un total de 48 avis provenant de 24 cantons, 4 partis politiques, 2 associations faïtières de l'économie et 18 autres milieux intéressés. 11 participants (CEC, CDI, OW, Privatim, UPS, ACS, UVS, ASM, ASOEC, AECA et AOST) ont expressément renoncé à se prononcer.

3 Contenu du rapport de consultation

Les participants qui acceptent le projet dans son ensemble sont réputés en approuver toutes les dispositions. Quant à ceux qui n'approuvent ni ne rejettent le projet dans son ensemble,

leurs avis sont considérés ne valoir que pour les dispositions sur lesquelles ils ont pris position. Le présent rapport donne une synthèse des résultats de la consultation. Pour le détail des arguments avancés, prière de se référer aux avis originaux¹.

4 Principaux résultats de la consultation

Cantons

Seize cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG) approuvent le projet. Les huit autres qui ont répondu (BE, GE, NE, NW, SO, VD, VS, ZH) ont fait des remarques concernant les différents volets.

Même s'il le regrette, VD indique comprendre que la peine maximale encourue ne soit pas durcie, tandis que BE déplore que l'on ne transfère pas dans le code pénal (CP ; RS 311.0) la disposition relative au trafic de migrants et que la peine maximale prévue ne soit pas relevée de cinq à dix ans. SO demande une peine plus lourde pour l'infraction de base et doute de l'effet préventif du nouveau titre, tout comme GE, qui souhaiterait aussi voir la disposition pénale durcie et s'oppose au transfert des coûts des vérifications aux frontières aux exploitants d'aéroports. Pour ZH, la Confédération doit participer aux coûts des vérifications aux frontières de l'Aéroport de Zurich. NW demande que les petits aérodromes puissent se limiter à des mesures de construction simples pour assurer la sécurité des frontières. NE estime que, dans des situations extraordinaires et d'urgence, la participation financière de la Confédération doit être obligatoire. VS demande une modification visant à préciser qu'un canton peut exploiter plusieurs centres de départ et signale que la mise en place de structures cantonales de ce type ne peut pas se faire à brève échéance. Concernant les nouvelles obligations des exploitations d'aéroports, il considère que la Confédération devra faire preuve de flexibilité, en particulier à l'égard des petits aérodromes, avant que les mesures prévues soient effectives.

Partis politiques

Les avis des partis politiques sont contrastés. Le Centre est favorable sur le principe à la mise en œuvre du projet. Il juge néanmoins que la possibilité d'un relèvement des peines prévues devrait être examinée lors de la rédaction du message. Le PLR n'approuve qu'en partie les modifications proposées : il critique en particulier les obligations de collaborer qu'il est prévu d'imposer aux exploitants d'aéroports et déplore que la disposition pénale visant la lutte contre le trafic de migrants ne soit pas transférée dans le CP. S'il soutient en majorité les dispositions du projet, le PS est d'avis qu'il faut veiller notamment à ce que les cantons qui perçoivent un soutien financier pour l'exploitation d'un centre de départ utilisent ces fonds de manière adéquate et garantissent des conditions appropriées aux personnes hébergées dans ces centres. L'UDC n'approuve quant à elle que le soutien financier prévu pour les cantons qui gèrent un centre de départ en lien avec la création d'une base légale pour la rétention et la nouvelle formulation de la disposition pénale accessoire relative au trafic de migrants. Elle rejette par contre fermement toutes les autres modifications proposées. Compte tenu des réserves essentielles formulées à l'égard de parties importantes du projet, elle estime que la question du soutien financier aux cantons abritant un centre de départ à la frontière – qui, elle, ne soulève pas de problème – devrait être présentée séparément à l'Assemblée fédérale.

¹ Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > 2019.

Milieux intéressés / association faïtières œuvrant au niveau national

Parmi les milieux intéressés, Aerosuisse, Aviationsuisse, le Centre patronal, GVA, FZAG, la SIAA, l'ASA et la ZHK et, parmi les associations faïtières, economiesuisse se sont uniquement exprimés sur la mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières ». Ils rejettent les parties du projet imposant des obligations aux exploitants d'aérodromes. Ils y voient notamment des désavantages majeurs par rapport à la concurrence étrangère. FZAG indique que les mesures de construction nécessaires en raison du développement de l'acquis de Schengen et fondées sur les procédures prévues dans la loi fédérale sur l'aviation (LA ; RS 748.0) sont en cours de planification et de mise en œuvre, si bien qu'il n'y a pas lieu d'adapter la loi sur ce point. La FER, la CCDJP et l'ASM voient d'un bon œil les dispositions relatives au plan d'action « Gestion intégrée des frontières », la FER pointant que certains aérodromes ne pourront pas satisfaire aux exigences du jour au lendemain. GastroSuisse se réjouit de la sécurité juridique résultant des adaptations proposées, tout en insistant sur le fait qu'elles ne doivent pas engendrer des dépenses supplémentaires pour les exploitants d'aéroports (avis partagé par la FST). Il importe de préserver la compétitivité du secteur aérien suisse, d'autant que les exploitants d'aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen assument déjà une grande partie des coûts de mise à disposition de l'infrastructure nécessaire pour la réalisation des vérifications aux frontières. L'USS, pour les associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national, s'oppose à un relèvement des émoluments des contrôles aux frontières et plaide pour la mise à disposition de locaux respectueux de la dignité humaine pour les personnes qui ne sont pas autorisées à entrer en Suisse ou à poursuivre leur voyage.

La CCDJP, l'ASM et, parmi les associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national, l'USS sont d'accord avec les adaptations rédactionnelles proposées.

GastroSuisse, la VFG et l'ASM approuvent le nouveau titre de la disposition pénale accessoire réprimant le trafic de migrants. En revanche, Amnesty, AsyLex, l'OSAR et, pour les associations faïtières de l'économie, l'USS le rejettent, au motif que les actes solidaires ou humanitaires ne doivent pas être punis au titre d'une d'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux (avis aussi exprimé par la VFG). La CCDJP regrette que cette disposition ne soit pas transférée dans le CP et que la peine maximale encourue ne soit pas relevée de cinq à dix ans.

La FER, GastroSuisse, la CCDJP, l'OSAR et la FST approuvent les modifications législatives proposées en vue de l'octroi d'un soutien financier aux cantons qui gèrent un centre de départ à la frontière et de la création d'une base légale pour la rétention des étrangers dans un tel centre. AsyLex, la CNPT, l'OSAR et l'ASM se réjouissent également de la création de cette base légale. L'ASM voudrait toutefois que, dans des situations extraordinaires et d'urgence, la participation financière de la Confédération soit obligatoire. AsyLex et l'OSAR soulignent la nécessité de prévoir des locaux adaptés, garantissant le respect des droits humains, pour l'exécution de la rétention et permettant d'héberger séparément les hommes, les femmes et les familles (demande formulée par la CNPT également). Pour AsyLex, l'examen a posteriori par un tribunal du bien-fondé de la rétention est contraire à la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101). L'accès au juge doit être immédiatement garanti dès lors que la rétention dure plus d'une nuit (OSAR). La CNPT et l'OSAR estiment que la rétention doit faire l'objet d'une décision écrite. L'USS approuve la disposition relative à la participation de la Confédération aux coûts des centres de départ mais rejette les précisions apportées concernant la rétention.

5 Remarques sur les dispositions

5.1 Remarques générales

Aucune remarque particulière n'a été faite concernant les modifications apportées aux dispositions suivantes de la LEI : art. 92, 95, 100a, al. 2, première phrase, 102b, al. 2, 103, al. 1, partie introductive et deuxième partie de la première phrase, 103b, al. 2, let. d, 103c, al. 2, let. a, 104, al. 1, 104a, al. 1, let. a, et al. 3, 104c, al. 1 et 4, 108^e, al. 2, let. b, 109a, al. 2, let. c.

Les participants n'ont pas non plus spécifiquement commenté le fait que le terme « aéroport » n'ait pas été remplacé par « aéroport » dans la loi sur l'asile.

5.2 Mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières »

Remarques générales

Au total, vingt cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), deux partis (Le Centre et PS), la CCDJP et l'ASM approuvent la mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières ». Deux autres partis (PLR et UDC), Aerosuisse, Aviationsuisse, le Centre patronal, economiesuisse, FZAG, GVA (notamment les aspects relatifs à la prise en charge des coûts), la SIAA, l'ASA et la ZHK rejettent les parties du projet qui ont des répercussions pour les exploitants d'aéroports.

Art. 7 Franchissement de la frontière et contrôles

L'USS est opposée au prélèvement d'émoluments pour les vérifications aux frontières et demande la suppression de la phrase s'y rapportant à l'al. 2.

Art. 9 Compétence en matière de contrôle des personnes

GE souhaite que la convention qu'il a conclue avec le Corps des gardes-frontière (Cgfr) soit expressément mentionnée dans la loi afin d'en assurer la continuité.

Art. 65 Refus d'entrée et renvoi aux aéroports constituant une frontière extérieure Schengen

Concernant l'al. 3 (périmètre défini pour les personnes renvoyées), GVA propose que l'on indique dans le message que l'assignation à un périmètre défini de l'aéroport est possible même s'il existe une zone internationale de transit. L'USS insiste sur la nécessité de prévoir dans les aéroports des locaux adéquats, respectueux de la dignité humaine, pour l'encadrement des personnes qui se sont vu refuser l'entrée ou la poursuite de leur voyage et suggère de l'inscrire dans la loi (le cas échéant, aussi à l'art. 95a, al. 2) ou dans une ordonnance. Le PS se félicite de la définition d'une norme uniforme pour toute la Suisse concernant les personnes étrangères et les aéroports.

Art. 95a

Remarques générales

Aerosuisse, Aviationsuisse, le Centre patronal, economiesuisse, le PLR, FZAG, GVA (notamment les aspects relatifs à la prise en charge des coûts), la SIAA, l'UDC, l'ASA et la ZHK rejettent cette disposition. Si le canton ZH se félicite de l'inscription des règles visées dans la loi, il estime toutefois que la Confédération doit participer aux coûts des vérifications aux frontières de l'Aéroport de Zurich (supportés par le canton et l'exploitant de l'aéroport). La FER juge adéquates les modifications proposées.

Pour le PRL, une base légale réglant la collaboration entre le SEM et les aéroports est, sur le principe, une bonne chose, mais les modifications proposées vont trop loin et ce d'autant plus que la nécessité impérieuse d'une nouvelle réglementation est sujette à caution. Le parti suggère de réexaminer la question de la réglementation proposée au regard notamment des dispositions de la loi fédérale sur l'aviation et de la procédure d'approbation des plans. Il demande en outre le versement d'une indemnité aux exploitants d'aéroports qui doivent procéder à des mesures de construction de grande ampleur ou mettre à disposition des espaces importants pour l'exécution de tâches relevant de la puissance publique. Le Centre est fondamentalement favorable à ce que la collaboration des exploitants d'aérodromes qui constituent une frontière extérieure Schengen soit explicitement réglée dans la loi.

Le PS approuve la majorité des modifications proposées pour réglementer la gestion des frontières. Pour l'essentiel, elles concrétisent de manière adéquate au niveau de la loi la pratique en vigueur dans les aéroports qui constituent une frontière extérieure de Schengen.

Pour l'UDC, une base légale supplémentaire n'est aucunement nécessaire. Depuis que la Suisse fait partie de Schengen, les exploitants d'aéroports ont procédé, en bonne entente avec les autorités responsables du contrôle des frontières, à d'innombrables réaménagements de leurs infrastructures et de leurs procédures. Or ces réaménagements doivent toujours donner lieu à une procédure d'approbation des plans, au cours de laquelle les autorités fédérales, par l'intermédiaire de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), peuvent faire valoir leurs intérêts de manière adéquate.

GastroSuisse indique qu'il est important que le secteur aérien suisse ne perde pas de sa compétitivité. Les aéroports suisses représentent un facteur d'attrait important en matière touristique. Une hausse du prix des billets d'avion risque de nuire à ce secteur d'activité. La FST estime elle aussi que les coûts induits par les modifications législatives prévues ne doivent pas entraîner de charges supplémentaires pour les voyageurs et la branche suisse du tourisme.

Aerosuisse et economiesuisse sont d'avis que la révision proposée de la LEI pour mettre en œuvre le plan d'action « Gestion intégrée des frontières » va à l'encontre des objectifs définis par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse (critiques similaires d'economiesuisse). FZAG ne comprend pas non plus que l'on cherche, une fois de plus, à faire supporter à des entreprises du secteur privé des coûts de sécurité induits par l'exercice de la puissance publique. La réglementation proposée est en contradiction avec la déclaration d'intention formulée dans le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse. FZAG déplore également, dans son avis, la décision communiquée par l'OFAC le 14 janvier 2020 pour signifier la fin prochaine de la prise en charge par les pouvoirs publics des activités policières de patrouille dans les aéroports nationaux. Toutes ces réglementations nuisent à la rentabilité et à la compétitivité des aéroports suisses (avis partagé par Aerosuisse, economiesuisse et la SIAA). Dans son plan sectoriel des transports, Partie Infrastructure aéronautique (PSIA), le Conseil fédéral définit l'Aéroport de Zurich comme étant une plateforme aéroportuaire nationale du trafic aérien international qui fait partie du système global des transports. Or les exploitants d'aéroports sont les mieux placés pour savoir quelles sont les exigences opérationnelles requises pour atteindre cet objectif. Si le SEM ordonne des mesures de construction sans donner la possibilité à l'exploitant de s'exprimer, le fonctionnement de l'aéroport dans son ensemble et plus particulièrement de la zone de transit, élément clé de la plateforme aéroportuaire, pourrait s'en trouver fortement perturbé. Il s'agit là d'un aspect essentiel à prendre en considération dans la perspective du développement architectural des infrastructures.

economiesuisse a coordonné sa position avec celle de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève et de la Chambre de commerce des deux Bâle (*Handelskammer beider Basel*) : transférer les coûts des vérifications aux frontières sur les exploitants d'aéroports et limiter leur autonomie s'agissant d'adaptations de nature architecturale ou opérationnelle sont des mesures jugées disproportionnées. En outre, dans la situation économique actuelle, impactée par la crise liée au COVID-19, détériorer encore les conditions-cadres de l'aviation aurait des répercussions dramatiques. Au vu de la portée économique du projet pour certaines entreprises, la question est aussi posée de savoir pour quelle raison la Confédération n'a pas procédé à une analyse d'impact de la réglementation dans le cadre des travaux d'élaboration de l'avant-projet. Une analyse d'impact simple aurait été ici appropriée. Si le SEM s'est bien penché sur la question durant les travaux préalables, mais est arrivé à une autre conclusion, il aurait fallu au moins le mentionner et l'expliquer dans le rapport explicatif.

NW signale qu'à la suite de la redéfinition des catégories d'aérodromes, il se peut que l'aérodrome de Buochs devienne un aérodrome constituant une frontière extérieure Schengen. Le respect des prescriptions en matière de construction n'y serait toutefois pas possible pour plusieurs motifs (cheminement de la faune, protection de la nature, exploitation des surfaces, etc.). Les petits aérodromes devraient donc pouvoir continuer à mettre en œuvre des mesures de construction restreintes pour assurer la sécurité des frontières. Une option pourrait consister à limiter le nombre de personnes par vol de sorte que la police puisse escorter les personnes entrant en Suisse de l'appareil jusqu'à l'aérodrome. Cette solution serait d'autant plus intéressante que la majorité des vols non Schengen à destination de Buochs servent au convoyage d'appareils vers les ateliers de maintenance de la société Pilatus Flugzeugwerke AG. La poursuite des vols non Schengen revêt une grande importance pour l'aérodrome de Buochs. Avoir en permanence du personnel disponible pour les vérifier aux frontières est une gageure pour les petits aérodromes. Aussi NW propose-t-il de créer une base légale qui prévoient la possibilité d'instaurer une obligation d'annonce pour les petits aérodromes qui constituent une frontière extérieure Schengen, de manière à pouvoir mobiliser le moment venu le personnel nécessaire pour les vérifications aux frontières. Le canton du VS signale que le Brexit va entraîner d'importants changements pour les petites structures avec un faible trafic de passagers et en appelle à la souplesse et à la compréhension de la Confédération avant toute intervention sur la base des nouvelles dispositions.

La SIAA (comme GVA) demande, pour le cas où l'al. 1 ne serait pas supprimé, de reformuler l'art. 95a afin d'y préciser que le fonctionnement de l'aérodrome ne doit pas être perturbé et que les coûts doivent être pris en charge par la Confédération. Elle propose la teneur suivante pour l'allemand : « Der Halter eines Flugplatzes, der eine Schengen-Aussengrenze bildet, muss die für eine geordnete Durchführung der Grenzübertretungskontrollen erforderlichen betrieblichen Abläufe sicherstellen, die dafür notwendigen baulichen Massnahmen treffen, soweit der Flughafenbetrieb dadurch nicht beeinträchtigt wird, sowie die erforderlichen Räumlichkeiten bereitstellen. Der Bund trägt die Kosten. » L'ASA demande, subsidiairement à la suppression de l'art. 95a, de retirer le terme « gratuitement » des al. 1, 2 et 4 pour le remplacer par un modèle de couverture des coûts prévoyant une prise en charge par la Confédération.

Al. 1

Assurer les processus d'exploitation indispensables, appliquer les mesures de construction nécessaires et mettre gratuitement à disposition les locaux requis

Pour Aviationsuisse, FZAG et la SIAA (ainsi que l'UDC), les vérifications aux frontières sont une tâche de sécurité qui relève de la puissance publique et dont le financement doit, par principe, être assuré par l'État. FZAG signale qu'il supporte déjà des coûts de l'ordre de

34 millions de francs pour des tâches de sécurité relevant de la puissance publique (par ex. patrouilles de police pour sécuriser le périmètre de l'aéroport) ; la location des surfaces nécessaires à la Police cantonale zurichoise génère des revenus annuels d'environ 1,1 million de francs. FZAG, la SIAA et l'UDC considèrent qu'il doit demeurer possible pour les exploitants d'aérodromes de refinancer une partie des coûts d'infrastructure résultant des vérifications aux frontières via des locations aux autorités concernées. L'UDC estime que rien ne justifie de modifier cette répartition des coûts et encore moins au détriment des exploitants d'aérodromes, qui évoluent dans un environnement de concurrence internationale et doivent faire face à des inconvénients majeurs dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19. Le Centre patronal fait valoir qu'étant donné que la hausse des émoluments a jusqu'ici toujours été la règle, il y a lieu de se demander si la mise à disposition des locaux nécessaires doit vraiment se faire gratuitement. Le canton de ZH et l'USS jugent en revanche indiqué que les locaux nécessaires au bon déroulement des vérifications aux frontières soient mis gratuitement à la disposition des autorités concernées. Alors que le canton de ZH est d'avis que la Confédération doit participer aux coûts des vérifications aux frontières réalisées à l'Aéroport de Zurich (aussi bien ceux supportés par le canton que ceux à la charge de l'aéroport lui-même), l'USS plaide pour que ces vérifications soient effectuées avec mesure et dans le respect de la dignité humaine. FZAG et la SIAA pointent le risque que les autorités demandent à disposer de surfaces d'une dimension supérieure à celle requise par l'usage prévu si elles ne doivent supporter aucune conséquence financière.

La SIAA indique que si les exploitants d'aérodromes sont privés de la possibilité de louer à prix coûtant les locaux et les surfaces nécessaires à la réalisation des vérifications aux frontières, une hausse des taxes passagers sera inévitable. Or compte tenu du contexte concurrentiel, une répercussion automatique des surcoûts sur les passagers n'est pas envisageable. Pour le PLR aussi (comme pour le canton de GE), il serait choquant de répercuter les coûts sur les passagers dès lors que la politique d'asile et la gestion des frontières sont au premier chef du ressort de la Confédération, ajoutant que les concurrents étrangers sont, eux, généralement indemnisés pour la mise à disposition des locaux requis (avis partagé par la SIAA et la ZHK qui évoquent également des désavantages face à la concurrence internationale). GVA juge lui aussi qu'il ne serait guère utile de répercuter les coûts d'infrastructure sur les passagers, car la taxe ne permettrait d'en couvrir qu'une partie.

FZAG réfute l'argument avancé dans le rapport explicatif selon lequel ce seraient précisément les vérifications aux frontières qui permettraient l'activité d'un aérodrome. Les frontières sont définies par le droit international et leur protection est une tâche qui relève de la puissance publique. Son coût doit donc être supporté par l'État (avis partagé par Economiesuisse et la ZHK). Pour l'ASA, affirmer que « ... les vérifications aux frontières sont le seul moyen de permettre l'utilisation de l'aérodrome et donc de générer indirectement des avantages économiques » témoigne d'une méconnaissance des réalités économiques des aérodromes régionaux, en particulier de celui de Saint-Gall-Altenrhein. Dépourvues de trafic de transit, ces structures ne retirent aucun avantage économique des vérifications aux frontières. Sans compter qu'elles n'ont pas la capacité financière d'assumer les surcoûts résultant de la modification de la LEI, avec le risque qu'elles ne soient plus en mesure, à moyen terme au plus tard, d'exécuter les tâches d'intérêt général que leur confèrent leurs concessions d'exploitation et doivent en dernier ressort se déclarer en faillite. Le canton de SO se rallie à l'argument exposé dans le rapport explicatif, qui justifie selon lui que les coûts soient supportés par les exploitants des aérodromes. Étant donné que les aérodromes qui constituent une frontière extérieure de Schengen doivent déjà répondre à un certain nombre d'exigences (aménagement d'une zone de transit, séparation des flux de passagers en fonction de leur ori-

gine/destination, c'est-à-dire espace Schengen ou États tiers), il est indiqué d'inscrire expressément dans la LEI l'obligation des aéroports de prendre les mesures nécessaires au bon déroulement des vérifications aux frontières.

FZAG fait valoir que le droit douanier ne contient pas de disposition générale prévoyant que les exploitants d'aéroports doivent mettre gratuitement à disposition les locaux nécessaires aux vérifications aux frontières. C'est même l'inverse qui est vrai puisque la loi sur les douanes (LD ; RS 631.0) dispose à son art. 5, al. 1, que la Confédération prend en charge les coûts des bureaux de douane et des installations nécessaires à l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) pour l'exécution de ses tâches. L'ASA et la SIAA avancent aussi cet argument : pour l'ASA, il n'est pas acceptable de mettre à contribution les aéroports pour corriger des négligences passées dans l'application de la loi ou pour compenser de prétendues inégalités de traitement entre des entités publiques ; la SIAA relève pour sa part que les locaux ne doivent être mis gratuitement à disposition que lorsque l'AFD exécute ses tâches à la demande de tiers, dans les locaux de ces derniers, et d'ajouter que, mis à part le fait que dans le cas des aéroports, il ne s'agit pas d'une demande de tiers, le projet de modification de la LEI va bien plus loin que ce que prévoit le droit douanier. GVA signale que c'est la Confédération qui a déterminé que les aéroports sont des frontières extérieures Schengen et que c'est par conséquent à elle d'assumer les coûts qui en résultent (art. 5, al. 2, LD).

La SIAA considère que l'obligation faite aux exploitants d'aéroports d'assurer les processus d'exploitation « indispensables » et d'appliquer les mesures de construction « nécessaires » leur impose des restrictions disproportionnées. GVA et la SIAA rappellent à cet égard que les exploitants d'aéroports doivent déjà appliquer d'innombrables normes de sécurité et prescriptions diverses (de l'OACI, de l'EASA, de l'UE, de la Confédération) auxquelles ils ne peuvent déroger, pas même pour des raisons de police. FZAG, la SIAA, l'UDC et la ZHK déplorent qu'avec ce projet, la Confédération désavantage le transport aérien par rapport à d'autres moyens de transport comme le chemin de fer et la route (avis partagé par la SIAA), qui ne doivent pas assumer des coûts pour des tâches relevant de la puissance publique.

FZAG signale que les exploitants d'aéroports sont tenus, conformément à la loi et aux dispositions de leur concession d'exploitation, de mettre à disposition une infrastructure répondant aux impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle (art. 36a, al. 2, LA). Et de préciser qu'en vertu du mandat que lui confère sa concession et en sa qualité de seule entité habilitée à déposer des demandes d'approbation des plans pour des constructions dans le périmètre de l'aéroport (art. 27a^{bis}, al. 3, de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique, OSIA ; RS 748.131.1), il met déjà à disposition l'infrastructure nécessaire en collaboration avec les organes de contrôle de la frontière.

Al. 2

Obligations des exploitants d'aéroports internationaux

L'Aéroport de Zurich exploite, dans sa zone de transit internationale, un hôtel où peuvent demeurer notamment des personnes qui n'ont pas été autorisées à entrer en Suisse ou à poursuivre leur voyage (*Inadmissible Passengers*, INAD). L'art. 93 dispose déjà que la prise en charge de ces passagers incombe aux entreprises de transport aérien, il n'est donc pas nécessaire d'imposer de nouvelles obligations aux exploitations d'aéroports. FZAG critique par ailleurs le manque de clarté du libellé de l'art. 95a, al. 2, let. a, qui ne permet pas de savoir précisément de quel type de structures il est ici question. L'obligation d'exploiter une zone de transit internationale, prévue à la let. b, est, elle aussi, jugée inutile, puisque cette

exigence découle déjà de la manière dont sont organisées les vérifications aux frontières et peut également être inférée de l'art. 65, al. 3, qui prévoit que la personne renvoyée peut être autorisée à rester pendant quinze jours au plus dans la zone internationale de transit des aéroports en vue de préparer son départ. Tous les aéroports nationaux exploitent donc déjà une zone de transit internationale. Enfin, l'obligation, à la let. c, de mettre à disposition des logements économiques pour les personnes qui déposent une demande d'asile est jugée elle aussi inutile, car déjà prévue à l'art. 22, al. 3, de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31). La SIAA constate elle aussi que l'art. 95a, al. 2, paraphrase des obligations qui figurent déjà dans la LEI et la LAsi et auxquelles les exploitants d'aérodromes satisfont aujourd'hui.

Le PS voit d'un bon œil que les exploitants d'aérodromes qui constituent une frontière extérieure Schengen soient tenus de mettre à disposition des logements économiques pour les requérants d'asile et que le SEM prenne en charge les coûts qui s'y rapportent. L'OSAR et l'USS plaident pour la mise à disposition de locaux adéquats et dignes (PS : « angemessen » pour la version allemande) pour l'hébergement et l'encadrement des personnes qui se voient refuser l'entrée en Suisse ou la poursuite de leur voyage. S'agissant de l'aménagement concret des logements à l'aéroport, l'OSAR demande en particulier que soient garantis le droit fondamental au respect de la vie privée et familiale, l'accès à des conseils et à un représentant juridique et les soins médicaux nécessaires. Les expériences récentes à l'Aéroport de Genève ont mis en lumière la nécessité d'améliorer certains aspects : possibilités extrêmement limitées de quitter l'hébergement, complexité de la procédure d'autorisation des visites de membres de la famille et accès restreint à une protection juridique face aux poursuites pour entrée illégale. L'OSAR souhaite que l'on profite de cette modification de la loi pour vérifier les conditions d'hébergement dans les aéroports et notamment corriger les points problématiques évoqués.

Al. 3

Approbation préalable

Aerosuisse, Aviationsuisse, le Centre patronal, economiesuisse, FZAG, la SIAA et la ZHK font remarquer que conformément aux art. 37 ss LA, les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à l'exploitation d'un aérodrome (installations d'aérodrome) ne peuvent être mises en place ou modifiées que si les plans du projet ont été approuvés par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), soulignant en particulier que l'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral. FZAG pointe en outre que lorsque les mesures de construction prévues touchent à la procédure des vérifications aux frontières, l'OFAC, en sa qualité d'autorité compétente, invite à se prononcer, en vertu des art. 37d et 37g LA, le canton et la police cantonale concernés, de même que l'autorité spécialisée de la Confédération (dans le cas des frontières extérieures Schengen, le SEM). En outre, le DETEC tient compte des requêtes justifiées des organes de contrôle à la frontière compétents en assortissant de charges les plans approuvés. Aux termes de l'art. 28 OSIA, les transformations et les mesures de construction mineures ne sont pas soumises à la procédure d'approbation des plans. Or même dans ces cas, le canton de Zurich invite les services cantonaux concernés à se prononcer et veille au respect des prescriptions légales. L'aménagement des processus d'exploitation qui concernent la procédure des vérifications aux frontières est aujourd'hui déjà étroitement coordonné avec la police cantonale. La pratique montre que les bases légales en vigueur dans la LA sont suffisantes pour répondre aux exigences de l'autorité compétente en matière de vérifications aux frontières.

economiesuisse estime que le plan d'action « Gestion intégrée des frontières » mentionné dans le rapport explicatif est déjà mis en œuvre par le biais des outils existants. En outre,

l'obligation de mettre en œuvre le droit Schengen découle directement du CFS, annexe VI, ch. 2 et, plus particulièrement, du ch. 2.1.3 (règlement UE 2016/399), qui en tant que loi directement applicable vaut aussi pour les aéroports suisses (avis partagé par FZAG ; dans le même ordre d'idées également, GVA, Aerosuisse et la SIAA, qui renvoient en outre à la LA, aux concessions d'exploitation et à la LIE).

Al. 4

Ordre du SEM

Pour FZAG, conférer une telle compétence au SEM est contraire au principe de la division en départements consacré à l'art. 177, al. 2, Cst. et aux exigences d'une organisation adéquate (art. 43, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA ; RS 172.010). Étant donné la compétence globale de la Confédération en matière d'aviation, le DETEC doit rester la seule autorité habilitée à surveiller les aéroports et à leur donner des ordres (sont du même avis Aviationsuisse, la SIAA et la ZHK). Le système des aéroports dans son ensemble relève aujourd'hui à juste titre de la responsabilité de l'OFAC. Aviationsuisse considère également que l'OFAC est l'office fédéral compétent, à raison de la matière, pour les questions touchant à l'aviation et juge qu'il serait inopportun que le DFJP, par l'intermédiaire du SEM et via l'organisation des vérifications aux frontières, intervienne dans les aspects ayant trait à l'exploitation et à l'infrastructure des aéroports. La SIAA souligne encore que l'OFAC assume la responsabilité réglementaire pour le système global des aéroports. Cette concentration des compétences a fait la preuve de son efficacité et doit impérativement être conservée. FZAG et la ZHK estiment qu'habiliter le SEM à ordonner des mesures de construction sans possibilité d'opposition pour les exploitants d'aérodromes compromettrait sérieusement l'exploitation économique de l'aéroport national de Zurich, plateforme du trafic aérien intercontinental.

Aerosuisse doute de ce que le SEM possède la compétence requise pour ordonner des mesures de construction concernant une infrastructure aussi complexe qu'un aéroport, alors même que l'exploitant de la structure n'aurait aucune possibilité d'intervenir dans la procédure. La SIAA note que l'exploitation d'un aéroport international est une activité d'une grande complexité et que les exploitants sont dès lors les mieux à même de juger de la manière de mettre en œuvre des mesures de construction en tenant compte d'autres exigences opérationnelles.

Al. 5

Norme de délégation

Pour FZAG et la SIAA, cet alinéa devient caduc dès lors qu'ils rejettent les trois premiers alinéas de l'article.

Art. 103g Vérifications automatisées aux frontières dans les aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen

L'ASA propose d'adapter le libellé de cet article afin d'y préciser que les coûts des vérifications automatisées aux frontières doivent être intégralement pris en charge par la Confédération et ne doivent pas grever les finances des exploitants d'aérodromes.

Art. 122d Infractions commises par les exploitants d'aérodromes

Aerosuisse, Aviationsuisse, le Centre patronal, economiesuisse, FZAG, GVA, la SIAA et l'ASA rejettent la modification proposée. FZAG, GVA, la SIAA et l'ASA jugent le montant de 50 000 francs disproportionné et arbitraire. FZAG estime qu'il n'existe pas de motifs perti-

nents justifiant que l'on calcule le montant de l'astreinte en fonction de la taille économique de l'aérodrome. GVA et la SIAA déplorent en outre que la sanction ne soit pas assortie d'une limite temporelle. L'ASA indique pour sa part que la nature juridique de l'astreinte visée dans cette disposition n'est pas claire, ce qui soulève aussi des interrogations quant au recouvrement de la dette. Elle réfute par ailleurs l'argument développé dans le rapport explicatif selon lequel il ne serait pas possible, dans des situations d'urgence à caractère extraordinaire, de recourir au moyen de contrainte de l'exécution par substitution pour les aérodromes et que l'astreinte serait par conséquent le seul moyen envisageable. Aerosuisse, economiesuisse, FZAG, la SIAA, l'ASA et la ZHK demandent de supprimer purement et simplement l'art. 122d ou, à défaut, d'en reconsidérer la teneur (ASA).

GVA propose le libellé suivant pour le cas où l'art. 95a serait maintenu : « En l'absence d'un juste motif, l'exploitant d'un aérodrome constituant une frontière extérieure Schengen qui ne respecte pas le délai imparti pour mettre en œuvre une instruction donnée par le SEM en vertu de l'article 95a alinéa 4, peut se voir infliger par le SEM une astreinte pouvant aller jusqu'à 0,1 % de l'investissement prévu selon l'approbation des plans octroyée ». Il estime en outre qu'il y a lieu de préciser que l'astreinte doit être annulée et les montants perçus restitués à l'exploitant de l'aérodrome sitôt que le SEM estime que l'obligation prononcée en vertu de l'art. 95a, al. 4, est exécutée.

5.3 Adaptations rédactionnelles concernant les vérifications aux frontières

Les adaptations rédactionnelles proposées dans la LEI concernent les art. 9, 65, 95, 95a, 100a, 102b, 103 (version allemande uniquement), 103b (version allemande uniquement), 103c, 103g, 104, 104a, 104c, 108e, 109a et 111c.

Au total, vingt cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), un parti (Le Centre), la CCDJP, l'USS et l'ASM approuvent les adaptations rédactionnelles. L'UDC les rejette : sans être opposée sur le principe à une harmonisation de la terminologie, elle juge les nouveaux termes trop complexes et indignes d'un État souverain et préconise l'emploi d'un vocabulaire clair et simple, par exemple les frontières nationales suisses par opposition aux frontières extérieures Schengen.

5.4 Modification de la disposition de droit pénal accessoire visant le trafic de migrants

Reformulation du titre

Vingt cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), deux partis (PLR et UDC), GastroSuisse, la VFG et l'ASM approuvent le nouveau titre de l'art. 116. GastroSuisse se félicite en particulier de ce que le nouveau titre proposé mentionne, en plus de la notion de trafic de migrants, celle de l'incitation à l'exercice d'une activité lucrative sans autorisation. Pour le PLR, cette modification du titre est un pas vers une clarification de la loi.

Amnesty, AsyLex, l'OSAR et l'USS rejettent en revanche le nouveau titre de l'art. 116. Ils considèrent, comme le PS, que les actes solidaires ou humanitaires ne doivent pas être punis au titre d'une incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux. Amnesty et l'OSAR déplorent que cette reformulation consacre la pénalisation de formes d'entrée, de sortie et de séjour illégaux qui n'obéissent pas à un mobile financier ou qui n'entrent pas dans la

définition du trafic de migrants ou de l'activité de passeur, et restreigne encore la latitude, déjà limitée, des juges de relaxer des personnes mues par un mobile humanitaire ou de ne leur infliger que des peines légères.

Pour AsyLex, faire figurer le trafic de migrants dans le titre est une solution qui n'est pas satisfaisante, car contraire à l'exigence de la précision de la norme : l'art. 116 recouvre des infractions très diverses (par ex. délit de solidarité, infraction commise par métier), qu'il convient de distinguer clairement. L'effet dissuasif de ce nouveau titre et, partant, son efficacité dans la lutte contre le trafic de migrants sont questionnables (avis partagé par les cantons de GE et SO). Si la notion de trafic de migrants est maintenue, une deuxième norme permettant de faire une nette distinction entre les infractions est souhaitable.

Transfert de la disposition pénale dans le CP

Le canton de BE demande que la disposition pénale soit transférée dans le CP au motif que la poursuite pénale doit viser en priorité le trafic de migrants, qui est généralement le fait de groupes agissant dans une intention d'enrichissement. Il suggère de convertir l'actuel art. 116, al. 3, en une norme pénale propre qui serait inscrite dans le CP, sous le titre 4 « Crimes et délits contre la liberté ». Le nouvel article protégerait non seulement le bien juridique de la juridiction territoriale, mais aussi la liberté, l'intégrité corporelle, la vie et la dignité. Étant donné que cette infraction n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 2, car pouvant être commise par des ressortissants suisses comme étrangers, une inscription dans le CP est souhaitable. La CCDJP regrette elle aussi que l'occasion n'a pas été saisie d'un transfert dans le CP, qui aurait été dans l'intérêt de la poursuite pénale, comme souligné par les autorités de police cantonales et la Conférence des procureurs de Suisse. Le PLR est d'avis qu'il convient de regrouper les normes pénales dans le CP et d'éviter, tendanciellement, l'éparpillement de normes pénales spécifiques dans d'autres lois. L'UDC se réjouit de ce que cette disposition soit maintenue dans le droit pénal accessoire et juge logique qu'elle ne soit pas soumise à la juridiction fédérale.

Durcissement des peines prévues

Les cantons de BE, GE et VD, la CCDJP et l'UDC déplorent que la peine maximale encourue n'ait pas été relevée (de cinq à dix ans). Le Centre estime que l'opportunité d'une adaptation de la peine maximale devrait être examinée et suggère de le faire à l'occasion de la rédaction du message. Alors que le canton de VD comprend les réserves exposées dans le rapport explicatif contre un relèvement des peines, la CCDJP et l'UDC jugent ces arguments non pertinents. Selon l'UDC, la pratique montre qu'un grand nombre de migrants entrés en Suisse avec le concours de passeurs ne sont généralement pas renvoyés et ne parviennent pas à être réellement autonomes sur le plan économique. Il arrive même que cette situation de dépendance économique se perpétue sur plusieurs générations. Une peine de privation de liberté de dix ans au plus serait donc appropriée et enverrait le signal aux juges qu'ils doivent prononcer des peines plus sévères. En plus du relèvement de l'échelle des peines, l'UDC demande que l'on examine dans quelle mesure les passeurs peuvent être tenus responsables des coûts engendrés pour l'État par les personnes dont ils ont facilité l'entrée en Suisse.

Le canton de BE estime qu'un durcissement des peines s'impose car le trafic de migrants menace simultanément plusieurs biens juridiques : ses conséquences vont au-delà d'une simple atteinte à la souveraineté de la Suisse en matière de frontières. Comme le montre la pratique des autorités de poursuite pénale, cette infraction présente une grande similitude avec celle de la traite d'êtres humains (art. 182 CP), qui est sanctionnée par une peine de privation de liberté pouvant aller jusqu'à 20 ans. Dans les faits, la traite d'êtres humains dé-

rive régulièrement du trafic de migrants. Pour les autorités de poursuite pénale, les affaires de trafic de migrants ne sont guère dissociables des affaires de traite d'êtres humains. Il est donc indispensable d'aligner les peines encourues en cas de trafic de migrants sur celles prévues pour la traite d'êtres humains. La possibilité évoquée dans le commentaire des dispositions d'une sanction supplémentaire au titre de l'art. 260^{ter} CP lorsque l'infraction est commise dans le cadre d'une organisation criminelle est jugée hautement hypothétique et peu conforme à la pratique, cette disposition n'étant déjà guère appliquée dans les affaires pourtant plus graves de traite d'êtres humains.

Pour le canton de SO, il n'est pas tenu compte du fait que dans la pratique, la disposition de l'art. 116, al. 1, relative à l'infraction de base s'applique nettement plus fréquemment que celle de l'art. 116, al. 3, car il est quasiment impossible de prouver que les auteurs ont agi dans le cadre d'un groupe ou d'une association. Les victimes refusent généralement de fournir des indications sur les passeurs, d'où la difficulté de poursuivre des grands groupes criminels, qui agissent principalement dans un but d'enrichissement illégitime. Dans ces conditions, un relèvement de la peine prévue pour l'infraction de base est nécessaire pour sanctionner efficacement le trafic de migrants, produire un effet dissuasif et mettre en œuvre les dispositions de la directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002. L'USS voit d'un bon œil qu'on ne relève pas les peines prévues dès lors que l'art. 116 protège les intérêts de l'État et non les intérêts des victimes du trafic de migrants.

AsyLex s'inquiète de ce que ces dispositions rigides vont encore isoler davantage la Suisse, qui possède déjà une des législations les plus strictes d'Europe. Plusieurs pays d'Europe ont dépénalisé l'aide au séjour irrégulier lorsqu'elle obéit à un mobile humanitaire. Une peine n'est prononcée que lorsque cette aide est fournie dans un but lucratif. La directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 dispose à son art. 1, par. 2, que les États membres de l'UE peuvent décider de ne pas imposer de sanctions lorsque la facilitation de l'entrée ou du transit a pour but d'apporter une aide humanitaire.

Amnesty et l'OSAR souhaitent que seules soient réprimées les activités des passeurs et demandent une harmonisation avec le but et le sens des normes internationales pertinentes. Tous deux se réfèrent à cet égard au « Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée » et à la « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme) ».

Abrogation de la disposition relative aux « cas de peu de gravité »

AsyLex, l'USS, le PS et l'ASM s'opposent à cette abrogation. AsyLex argumente que cette disposition a précisément pour but de rendre visibles les cas de peu de gravité dans le libellé de la norme afin qu'il en soit tenu suffisamment compte. L'abroger donnerait l'impression que le législateur ne veut plus traiter plus favorablement ces cas de moindre gravité, qui devraient dès lors relever de l'art. 116, al. 1 (délit), ce qui impliquerait qu'une condamnation pour ce motif serait dorénavant inscrite au casier judiciaire. Au final, cela reviendrait à aggraver le délit de solidarité sans combattre le trafic de migrants par métier.

Selon le canton de ZG, il ne ressort pas clairement du rapport explicatif (ch. 2.1.2) que l'abrogation de l'art. 116, al. 2, se fera dans le cadre non pas de cette modification de la LEI, mais

de l'harmonisation des peines et de la loi fédérale sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié (FF 2018 2963). C'est pourquoi il y a lieu d'indiquer expressément que l'abrogation de l'al. 2 ne fait pas l'objet de la modification de loi proposée.

5.5 Soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière et base légale pour la rétention

Remarques générales

Vingt cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), trois partis (Le Centre, PLR et UDC), la FER, GastroSuisse, la CCDJP et la FST approuvent les adaptations proposées. Quelques participants y sont favorables sur le principe, mais demandent des précisions ou des modifications concernant la rétention dans un centre cantonal de départ (GE et ZH, AsyLex, CNPT et OSAR) et le soutien financier aux cantons qui gèrent un centre de départ à la frontière (NE et VS, PS et ASM).

L'USS est favorable à une participation financière de la Confédération aux coûts des centres de départ mais rejette les précisions concernant la rétention.

Art. 73 Rétention

AsyLex et l'OSAR déplorent que l'examen par un tribunal du bien-fondé de la rétention se fasse a posteriori seulement. Ils considèrent cette disposition contraire à la Cst. (AsyLex) et non applicable (OSAR), puisque les personnes concernées sont directement remises à un État voisin à l'issue de la rétention et n'ont dès lors pas accès à un juge. L'OSAR estime que la durée maximale de trois jours de la rétention est disproportionnée et qu'une telle mesure ne devrait pas être ordonnée à l'encontre de mineurs. Elle demande donc une adaptation en ce sens de l'art. 80, al. 4.

AsyLex, la CNPT et l'OSAR estiment que la rétention doit être ordonnée par écrit et formulent diverses exigences concernant l'hébergement, en particulier la nécessité de prévoir des espaces distincts pour les hommes, les femmes et les familles. Le PS partage également l'avis selon lequel il convient de garantir des conditions appropriées dans les centres de départ. AsyLex et l'OSAR s'opposent à un hébergement dans des infrastructures souterraines de la protection civile ou dans les locaux ou des cellules des postes de police. Les personnes concernées doivent en outre avoir accès à un représentant juridique (AsyLex) et à la procédure d'asile (OSAR).

Le canton de GE est d'avis que la rétention va entraîner des dépenses plus importantes liées au traitement des contentieux par les tribunaux cantonaux compétents. Il importe donc de tenir compte de cette charge supplémentaire pour les cantons. L'USS demande la suppression pure et simple des modifications concernant la rétention. Une immigration dite indésirable n'est pas, à ses yeux, un motif légitime de privation de liberté.

Le canton de ZH souhaite, en plus des modifications proposées, que l'on complète l'art. 73, al. 1, let. b, afin de tenir compte de la jurisprudence de son tribunal administratif, qui conclut qu'une rétention ne peut être ordonnée que si la personne n'a pas donné suite, sans raison valable, à au moins une convocation ou n'a pas, à tout le moins, exprimé clairement son intention de ne pas y donner suite (formulation proposée pour le libellé allemand : « zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist und sie sich bislang nicht selbst um die Klärung ihrer Identität aktiv bemüht

haben »). Or étant donné la fréquence à laquelle les représentations des pays de provenance (potentiels) organisent des auditions en vue de l'établissement de l'identité des intéressés (pour certaines une fois par an, voire moins fréquemment encore), l'exécution des renvois peut rester bloquée sur de longues périodes pour ce motif.

Art. 82 Financement par la Confédération

Le VS demande que l'on modifie le libellé de la disposition de sorte qu'un canton puisse exploiter plusieurs centres de départ et que l'on supprime l'exigence du nombre exceptionnellement élevé d'entrées illégales en Suisse et de contrôles de personnes dans la zone frontalière concernée (art. 82, al. 3, let. b) comme condition d'une participation financière de la Confédération aux coûts des centres cantonaux de départ. Il estime que cette exigence est trop vague et indique que la mise à disposition des structures cantonales nécessaires ne peut se faire à brève échéance.

NE et l'ASM jugent que, dans des situations extraordinaires et d'urgence, la participation financière de la Confédération doit être obligatoire.

Pour le PS, la Confédération doit s'assurer que les cantons utilisent de manière appropriée les contributions qui leur sont versées.

6 Liste des participants

Kantone / Cantons / Cantoni (25)

| | |
|--|-----------|
| Aargau / Argovie / Argovia | AG |
| Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes Extérieures / Appenzello Esterno | AR |
| Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno | AI |
| Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna | BL |
| Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città | BS |
| Bern / Berne / Berna | BE |
| Freiburg / Fribourg / Friburgo | FR |
| Genf / Genève / Ginevra | GE |
| Glarus / Glaris / Glarona | GL |
| Graubünden / Grisons / Grigioni | GR |
| Luzern / Lucerne / Lucerna | LU |
| Neuenburg / Neuchâtel | NE |
| Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo | NW |
| Obwalden / Obwald / Obvaldo | OW |
| Schaffhausen / Shaffhouse / Sciaffusa | SH |
| Schwyz / Svitto | SZ |
| Solothurn / Soleure / Soletta | SO |
| St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo | SG |
| Tessin / Ticino | TI |
| Thurgau / Thurgovie / Turgovia | TG |
| Uri | UR |
| Waadt / Vaud | VD |
| Wallis / Valais / Vallese | VS |
| Zug / Zoug / Zugo | ZG |
| Zürich / Zurich / Zurigo | ZH |

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici (4)

Die Mitte

Le Centre

Alleanza del Centro

FDP.Die Liberalen

PLR.Les Libéraux-Radicaux

PLR.I Liberali-Radicali

FDP

PLR

PLR

Schweizerische Volkspartei

Union Démocratique du Centre

Unione Democratica di Centro

SVP

UDC

UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Parti socialiste suisse

Partito socialista svizzero

SPS

PSS

PSS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna (2)

Schweizerischer Gemeindeverband

Association des Communes Suisse

Associazione dei Comuni Svizzeri

SGV

ACS

ACS

Schweizerischer Städteverband

Union des villes suisses

Unione delle città svizzere

SSV

UVS

UCS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia (3)

Economiesuisse

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Union patronale suisse

Unione svizzera degli imprenditori

SAV

UPS

USI

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Union syndicale suisse

Unione sindacale svizzera

SGB

USS

USS

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate (25)

| | |
|---|--|
| AEROSUISSE Dachverband der schweizerischen Luft- und Raumfahrt Fédération faïtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses Associazione mantello dell'aeronautica e dello spazio svizzeri | Aerosuisse |
| Amnesty International | Amnesty |
| AsyLex | AsyLex |
| Aviationsuisse | Aviationsuisse |
| Centre patronal | Centre patronal |
| Fédération des Entreprises Romandes | FER |
| Flughafen Zürich | FZAG |
| Freikirchen Schweiz | VFG |
| GastroSuisse | GastroSuisse |
| Genève Aéroport | GVA |
| Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst Conférence des autorités de surveillance de l'état civil Conferenza delle autorità di vigilanza sullo stato civile | KAZ CEC CSC |
| Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia | KKJPD CCDJP CCDJP |
| Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione comunali, regionali e cantonali | KID CDI CDI |
| Nationale Kommission zur Verhütung von Folter Commission nationale de prévention de la torture Commissione nazionale per la prevenzione della tortura | NKVF CNPT CNPT |
| Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données Conferenza degli incaricati svizzeri per la protezione dei dati | Privatim |

| | |
|---|------------------------------|
| Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati | SFH OSAR OSAR |
| Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati | SVR ASM ASM |
| Schweizerischer Tourismus-Verband Fédération suisse du tourisme Federazione svizzera del turismo | STV FST FST |
| Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen Association suisse des officiers de l'état civil Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile | SVZ ASOEC ASUSC |
| Swiss International Airports Association | SIAA |
| Verband Schweizer Flugplätze Association Suisse des aérodromes Associazione Svizzera degli aerodromi | VSF ASA ASA |
| Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden Association des offices suisses du travail Associazione degli uffici svizzeri del lavoro | VSAA AOST AUSL |
| Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden Association des services cantonaux de migration Associazione dei servizi cantonali di migrazione | VKM ASM ASM |
| Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen Association des établissements cantonaux d'assurance Associazione degli istituti cantonali di assicurazione | VKG AECA AICA |
| Zürcher Handelskammer | ZHK |