



P.P. CH-3003 Berne, SG-DFJP

Destinataires :

Gouvernements cantonaux

Berne, le

Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) concernant le financement de places de détention administrative, les sanctions applicables aux entreprises de transport (« Carrier Sanctions ») et le système d'information sur les passagers (système API)

Ouverture de la consultation

Madame la Conseillère d'Etat, Monsieur le Conseiller d'Etat,

Lors de sa séance du 27 juin 2012, le Conseil fédéral a décidé de charger le Département fédéral de justice et police (DFJP) de mener une procédure de consultation au sujet de la modification de la loi fédérale sur les étrangers relative à la participation de la Confédération aux coûts de construction et d'aménagement d'établissements cantonaux de détention administrative, aux sanctions applicables aux entreprises de transport ainsi qu'au système d'information sur les passagers (API, Advanced Passenger Information).

1. Participation de la Confédération au financement de places de détention administrative

La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, prévoyait que la Confédération pouvait financer en tout ou partie la construction et l'aménagement d'établissements cantonaux de détention affectés exclusivement à l'exécution de la détention en phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Dans son message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (LEtr), le Conseil fédéral indiquait qu'il n'était plus nécessaire de prévoir l'aide initiale de la Confédération pour la création et l'aménagement d'établissements cantonaux de détention car, depuis l'introduction des mesures de contrainte en 1995, 290 places dans des établissements de détention avaient été subventionnées pour un montant de 51 millions de francs. Pour cette raison, la disposition n'a pas été reprise dans la LEtr.

Le rapport du DFJP de mars 2011 sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile a notamment démontré que dans le domaine de l'exécution des renvois, le processus pouvait être accéléré si les cantons disposaient de davantage de places de détention administrative. En juillet/août 2011, l'Office fédéral des migrations (ODM) a dressé, en concertation avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), un état des lieux de la situation des cantons dans le domaine de la détention administrative. Cette évaluation a confirmé que les places de détention actuellement disponibles ne permettent pas de couvrir les nouveaux besoins. Ce sont environ 250 places de détention administrative qui manquent à moyen et long terme en Suisse. Dans ce contexte, la Confédération devrait pouvoir apporter à nouveau une aide financière initiale.

2. Sanctions applicables aux entreprises de transport (« Carrier Sanctions ») et système d'information sur les passagers (système API, Advanced Passenger Information)

L'ODM peut actuellement poursuivre pénalement les entreprises de transport avec une amende jusqu'à un million de francs lorsque celles-ci violent leur devoir de diligence. Il en va de même pour les entreprises de transport aérien lorsque celles-ci violent intentionnellement leur obligation de communiquer les données personnelles de leurs passagers.

L'objectif principal du projet de modification est de pouvoir obtenir, avec la collaboration des compagnies aériennes, une diminution du nombre de personnes démunies des documents de voyage requis lors de leur entrée dans l'espace Schengen. Durant l'année 2011, près de 1'000 violations du devoir de diligence ont été annoncées.

L'adaptation envisagée vise une amélioration du système des sanctions en renforçant le caractère dissuasif et effectif de celles-ci. Les compagnies aériennes transportant des passagers depuis un point d'embarquement extérieur à l'espace Schengen vers un aéroport international suisse seront, en pratique, seules concernées par le nouveau système de sanctions.

Le projet prévoit de soumettre à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) la poursuite et le prononcé des sanctions à l'encontre des entreprises de transport. Il introduit une présomption légale réfragable de violation du devoir de diligence lorsqu'un passager est démuné des documents de voyage requis lors de l'entrée dans l'espace Schengen ou le passage par la zone internationale de transit des aéroports. Cette présomption provoque un déplacement du fardeau de la preuve sur les entreprises de transport. Elle les oblige à prouver les mesures que l'on peut attendre d'elles afin d'empêcher qu'un passager soit démuné des documents requis. Ce faisant, l'entreprise de transport prouve qu'elle n'a pas violé son devoir de diligence au point d'embarquement. Le déplacement de la charge de la preuve est accompagné par une série de motifs de disculpation prévus par la loi. Ces motifs permettent à l'entreprise de transport de se soustraire à une poursuite de l'autorité et d'être exonérée d'une sanction.

Dans le même sens, l'introduction d'une présomption légale réfragable de violation de l'obligation de communiquer est également prévue lorsque les compagnies de transport aérien ne transmettent pas, ou transmettent de manière incomplète ou fausse, les données personnelles de leurs passagers. La compagnie aérienne pourra se soustraire à une poursuite ou être exonérée d'une sanction si elle prouve que la transmission des données n'était pas possible pour des raisons techniques qui ne lui sont pas imputables, ou prouve avoir pris les mesures organisationnelles que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour empêcher une violation de l'obligation de communiquer.

Les directives européennes 2001/51/CE et 2004/82/CE laissent aux Etats Schengen plusieurs choix quant aux sanctions pécuniaires. Contrairement au droit actuel, le projet opte pour des sanctions dont le montant maximum ne peut être inférieur à 5'000 euros par personne transportée ou par vol effectué sans communication des données relatives aux passagers.

Le projet prévoit également la création d'une base légale permettant au système API d'effectuer des comparaisons automatisées avec d'autres banques de données et de livrer les résultats des comparaisons aux autorités chargées du contrôle aux frontières. La comparaison automatisée facilitera ainsi grandement la tâche de ces autorités.

Vous voudrez bien envoyer votre prise de position écrite **d'ici au 18 octobre 2012** à l'Office fédéral des migrations, Etat-major Affaires juridiques, Quellenweg 6, 3003 Berne ou à l'adresse électronique suivante :

Monsieur Simon Grundbacher, simon.grundbacher@bfm.admin.ch.

Je vous remercie de votre précieuse collaboration et vous prie d'agréer, Madame la Conseillère d'Etat, Monsieur le Conseiller d'Etat, mes salutations distinguées.

Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale

Annexes :

- Projets des textes d'ordonnances et rapport explicatif
ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG : *d*
VD, NE, GE, JU : *f*
BE, FR, VS : *d, f*
GR : *d, i*
TI : *i*
- Liste des destinataires de la procédure de consultation