



Berne, juin 2023

Modification d'ordonnance (OERE) concernant la rétention et le soutien financier de la Confé- dération aux cantons qui gèrent des centres de départ

**Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consul-
tation**



Condensé

Le 16 décembre 2022, le Parlement a adopté une modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Cette modification prévoit que la Confédération peut soutenir financièrement, pendant une période limitée, les cantons frontaliers qui exploitent des centres de départ (logements temporaires) servant à héberger des étrangers qui peuvent être remis à un État voisin en vertu d'un accord de réadmission ; ce soutien interviendrait lorsqu'un nombre exceptionnellement élevé d'entrées illégales en Suisse et de contrôles de personnes est enregistré. Elle crée également une base légale pour la rétention d'étrangers dans un centre de départ.

La mise en œuvre de cette modification nécessite des dispositions d'exécution dans l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE). En cas de rétention dans un centre cantonal de départ, la Confédération doit pouvoir verser un forfait contractuel dont le montant s'élève au maximum à 100 francs par jour. Il importe également de préciser quand un nombre d'entrées illégales en Suisse peut être considéré comme exceptionnellement élevé.

Rapport explicatif

1. Contexte

La motion 17.3857 Abate « Aide financière aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière suisse » charge le Conseil fédéral de créer une base légale qui permettra de soutenir financièrement les cantons qui gèrent des logements temporaires accueillant des étrangers renvoyés de Suisse sans décision formelle.

Pour mettre en œuvre cette motion, le Conseil fédéral a adopté, le 18 mai 2022, un message concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière)¹.

Le 16 décembre 2022, le Parlement a adopté une modification de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration² (LEI) (FF 2022 3208). Le délai référendaire a expiré le 8 avril 2023 sans avoir été utilisé.

Cette modification prévoit que la Confédération peut soutenir financièrement, pendant une période limitée, les cantons frontaliers qui exploitent des centres de départ (logements temporaires) servant à héberger des étrangers qui peuvent être remis à un État voisin en vertu d'un accord de réadmission ; ce soutien interviendrait lorsqu'un nombre exceptionnellement élevé d'entrées illégales en Suisse et de contrôles de personnes est enregistré (art. 82, al. 3, nLEI). Elle crée également une base légale pour la rétention d'étrangers dans un centre de départ (art. 73, al. 1, let. c, et 2, nLEI).

Les modifications proposées ont une incidence sur l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)³.

2. Grandes lignes du projet

La Confédération peut participer pendant une période limitée, à raison d'un forfait journalier, aux frais d'exploitation liés à la rétention d'une personne dans un centre cantonal de départ. Une participation financière présuppose notamment que le nombre d'entrées illégales en Suisse et de contrôles de personnes dans la zone frontalière concernée soit exceptionnellement élevé (art. 82, al. 3, let. b, nLEI). L'OERE doit préciser dans quels cas ce nombre peut être considéré comme exceptionnellement élevé. Par ailleurs, le forfait journalier est fixé à un maximum de 100 francs par personne hébergée. Le montant exact doit être convenu par contrat avec le canton concerné.

Le montant forfaitaire versé en cas de rétention au sens de l'art. 73 LEI ou de détention ordonnée conformément aux art. 75 à 78 LEI est actuellement réglé à l'art. 15 OERE. Une modification s'impose ici car le montant forfaitaire versé pour une rétention dans un centre cantonal de départ doit désormais être réglé à l'art. 15a AP-OERE (art. 73, al. 1, let. c, nLEI ; cf. ch. 3).

¹ FF2022 1312

² RS 142.20

³ RS 142.281

3. Commentaire des dispositions

Art. 15, al. 1

Actuellement, l'al. 1 renvoie à l'art. 73 LEI pour ce qui est du montant forfaitaire versé pour la rétention. La réglementation du montant forfaitaire versé pour la rétention visée à l'art. 73, al. 1, let. c, nLEI doit être inscrite à l'art. 15a AP-OERE. Par conséquent, il faut préciser que le montant forfaitaire visé à l'al. 1 ne doit être versé que dans les cas prévus par l'art. 73, al. 1, let. a et b, LEI.

Art. 15a, al. 1 et 2 Participation aux frais d'exploitation des centres cantonaux de départ

Al. 1 : Il faut définir plus précisément à partir de quand un nombre d'entrées illégales en Suisse peut être considéré comme exceptionnellement élevé (art. 82, al. 3, let. b, nLEI). Tel est le cas lorsque les personnes concernées ne peuvent plus être remises aux autorités d'un État voisin pendant une période prolongée le jour où elles sont interceptées (let. a). Cette impossibilité peut résulter de raisons administratives, par exemple lorsque l'heure avancée ne permet pas de renvoyer les personnes immédiatement dans un État voisin et qu'il faut donc les transférer vers le centre de départ. Le nombre exceptionnellement élevé d'entrées illégales en Suisse doit déjà avoir été observé depuis un certain temps et aucune amélioration de la situation ne doit être attendue à moyen terme.

Autre condition pour pouvoir parler de nombre exceptionnellement élevé d'entrées illégales : les personnes concernées ne doivent pas pouvoir être hébergées dans d'autres logements cantonaux et doivent donc être transférées dans un centre cantonal de départ implanté dans une zone frontalière (let. b). Héberger les personnes dans un centre cantonal de départ doit permettre d'éviter qu'elles ne se retrouvent dans l'espace public pendant la nuit (par exemple en plein air dans un parc ou aux alentours d'une gare) et qu'elles y menacent la sécurité et l'ordre publics.

Enfin, pour pouvoir parler de nombre exceptionnellement élevé d'entrées illégales, il faut que les procédures de remise à l'État voisin puissent être simplifiées au moyen d'un centre cantonal de départ implanté dans une zone frontalière (let. c). C'est notamment le cas lorsque le nombre de personnes interceptées est tel qu'il n'est plus possible de recourir aux installations de la protection civile – qui, d'ailleurs, se trouvent souvent dans des zones résidentielles – et qu'un centre de départ unique situé à proximité de la frontière simplifie les étapes procédurales (logistiques) nécessaires.

Al. 2 : En cas de rétention au sens de l'art. 73, al. 1, let. c, nLEI, le canton concerné doit recevoir un forfait contractuel dont le montant s'élève au maximum à 100 francs par jour. Le montant exact, négocié avec le canton, englobe les coûts liés à l'hébergement et à l'encadrement des personnes concernées jusqu'à leur remise aux autorités étrangères. La formulation de l'art. 82, al. 3, nLEI met en évidence le fait qu'il ne s'agit pas d'un forfait couvrant tous les coûts mais d'une participation de la Confédération aux coûts (au sens d'une contribution). D'ailleurs, les personnes relevant du domaine des étrangers relèvent en principe de la responsabilité des cantons. Le montant maximum proposé de 100 francs par jour équivaut à une participation aux coûts. Dans son mes-

sage du 18 mai 2022 concernant la modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (Soutien financier aux cantons qui gèrent des centres de départ à la frontière)⁴, le Conseil fédéral avait annoncé que ce montant maximum devait être nettement inférieur au forfait de détention actuellement versé par la Confédération (200 francs par jour pour une détention dans le cadre des mesures de contrainte de la LEI). Les centres cantonaux de départ ne sont pas des établissements de détention administrative particulièrement sécurisés et ils ne sont pas prévus pour des séjours prolongés. Par conséquent, les frais d'exploitation de ces centres sont nettement moins élevés. Avec le forfait journalier de 100 francs, la Confédération prend en charge une partie importante des coûts et tient compte du fait que le canton concerné fournit une prestation qui sert également l'intérêt des autres cantons. Par ailleurs, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) peut aider le canton à remettre les personnes concernées à l'État voisin.

La Confédération ne verse le montant forfaitaire que si le centre cantonal de départ répond aux exigences en matière d'hébergement que doivent satisfaire les centres de la Confédération (cf. art. 5, al. 1 à 3, de l'ordonnance du DFJP du 4 décembre 2018 relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports⁵). Les personnes concernées doivent être logées dans des dortoirs non mixtes. Les besoins particuliers des familles, des mineurs non accompagnés et des autres personnes vulnérables doivent être pris en compte. Les mineurs non accompagnés doivent être hébergés dans des espaces distincts de ceux accueillant des adultes.

Art. 15a^{bis}, titre

Il faut procéder à une renumérotation. En raison du nouvel art. 15a, l'actuel art. 15a devient l'art. 15a^{bis}. De plus, le titre doit être supprimé car la section 1a. ne comporte qu'un seul et unique article.

4 Conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a pas de conséquences en matière de personnel pour la Confédération.

La Confédération aura à supporter à long terme des coûts supplémentaires puisqu'elle pourra être amenée à participer aux frais d'exploitation des centres cantonaux de départ. Le montant de ces coûts est difficile à évaluer.

Actuellement, le nombre d'entrées illégales en Suisse et de contrôles de personnes est à nouveau en hausse. Le Tessin a, entre autres, mis en service un centre cantonal de départ à Stabio. Une fois les dispositions légales mises en vigueur, la Confédération pourrait soutenir financièrement ce centre de départ, si les conditions nécessaires sont réunies.

Par contre, la nouvelle réglementation relative aux montants forfaitaires versés par la Confédération ne pourrait pas s'appliquer aux entrées illégales à la frontière avec

⁴ FF2022 1312

⁵ RS 142.311.23

l'Autriche – dont le nombre est actuellement en hausse – car, conformément à l'interprétation autrichienne de l'accord de réadmission conclu entre les deux pays, les renvois vers l'Autriche ne sont pas possibles. La grande majorité des personnes interceptées à la frontière est ont déjà déposé une demande d'asile en Autriche ou dans un autre État Dublin.

En 2017, la Confédération (DFJP et DFF) a participé, sur la base d'une convention de prestations, à hauteur de 900 000 francs aux frais d'exploitation du centre de départ de Rancate. 5926 personnes ont été hébergées dans ce centre. Pour 2018 et 2019, la participation minimale fixée contractuellement s'élevait à 240 000 francs. La Confédération n'apporte plus de contribution financière depuis fin 2019.

À l'avenir, la participation de la Confédération aux frais d'exploitation d'un centre de départ dépendra de divers facteurs, notamment de la survenance d'une situation extraordinaire dans la zone frontalière. La disposition en matière de financement concernée est une disposition potestative. Par conséquent, la Confédération peut également renoncer à participer aux frais d'exploitation – même si toutes les conditions sont remplies – mais soutenir le canton concerné d'une autre manière, par exemple en renforçant le dispositif de l'OFDF sur place, le cas échéant dans le cadre des missions premières de l'OFDF et / ou d'un transfert de tâches (évent. à indemniser financièrement) du canton frontalier concerné conformément à l'art. 97 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes⁶. Cependant, une telle mesure ne constitue pas une condition préalable à une participation financière de la Confédération. À cet égard, il convient de noter que l'OFDF ne pourra pas apporter un tel soutien dans tous les cas, au vu des compétences limitées dont il dispose dans certains cantons et de ses ressources en personnel restreintes.

4.2 Conséquences pour les cantons

Si la Confédération participe aux frais d'exploitation des centres cantonaux de départ (disposition potestative), les dépenses des cantons frontaliers seront réduites d'autant.

5 Aspects juridiques

La modification d'ordonnance proposée est compatible avec la Constitution et les obligations internationales de la Suisse.

⁶ RS 631.0