



22.XXX

Message concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (prorogation des dispositions relatives au test COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (prorogation des dispositions relatives au test COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le 2 octobre 2021, une modification urgente de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) est entrée en vigueur. Valable jusqu'au 31 décembre 2022, elle précise que les personnes qui sont tenues de quitter la Suisse doivent se soumettre à un test de dépistage du COVID-19 lors de l'exécution de leur renvoi. Étant donné que les principaux pays d'origine et de provenance de ces personnes, la plupart des États Dublin et les compagnies aériennes continuent d'exiger un test COVID-19 négatif pour réadmettre ou transporter les personnes renvoyées par la Suisse, la réglementation pertinente de la LEI doit être prorogée jusqu'au 30 juin 2024.

Contexte

Au printemps 2022, le Conseil fédéral a décidé de lever les mesures anti-COVID-19 applicables à la population, mettant ainsi fin à la situation particulière visée à l'art. 6 de la loi sur les épidémies.

Bien que la situation épidémiologique en Suisse se soit globalement stabilisée et que les frontières, fermées au printemps 2020, soient à nouveau ouvertes aux voyageurs, un grand nombre de pays d'origine et de provenance des personnes tenues de quitter la Suisse, d'États Dublin et de compagnies aériennes continuent d'exiger un test de dépistage du COVID-19 négatif pour réadmettre ou transporter les personnes renvoyées par la Suisse.

L'UE reconnaît le certificat COVID-19 suisse délivré aux personnes testées, à celles qui sont protégées efficacement par un vaccin contre le COVID-19 et à celles qui ont guéri d'une infection au SARS-CoV-2. Dans les centres fédéraux, la disposition des requérants d'asile à se faire vacciner demeure néanmoins extrêmement faible, et ce, malgré le fait que cette démarche soit gratuite et non obligatoire (actuellement, moins de 1 % des requérants optent pour la vaccination).

Sans l'obligation de test inscrite dans la LEI, les personnes tenues de quitter la Suisse risqueraient à nouveau de refuser de se soumettre à un test COVID-19, dans le but d'empêcher l'exécution de leur renvoi dans leur État d'origine ou de provenance ou dans l'État Dublin responsable du traitement de leur demande.

Les premières expériences réalisées depuis l'introduction, le 2 octobre 2021, de l'obligation de test pour les personnes tenues au départ qui relèvent du domaine des étrangers ou de l'asile sont très positives. La plupart des cantons ont déjà mis en œuvre cette réglementation avec succès. Entre le 2 octobre 2021 et la fin 2021, la mise en œuvre de l'obligation de test prévue par la LEI a permis de garantir l'exécution du renvoi dans 82 cas, étant donné que les conditions d'entrée fixées par les États de provenance ou les États Dublin ont pu être respectées. Au premier trimestre 2022, 64 cas de ce type ont été enregistrés.

La réglementation concernée doit être prorogée jusqu'au 30 juin 2024 afin que les cantons puissent continuer de remplir leur tâche d'exécution.

Contenu du projet

La durée de validité de l'obligation de test prévue par l'art. 72 LEI prend fin le 31 décembre 2022. Compte tenu des incertitudes de la situation pandémique, le Conseil fédéral entend veiller à ce que les cantons chargés d'exécuter des renvois puissent encore recourir à cet instrument éprouvé après 2022. Il demande donc au Parlement de proroger cette réglementation urgente jusqu'au 30 juin 2024.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La pandémie de COVID-19 a également posé d'importants défis dans le domaine de la migration. En effet, il est fréquemment arrivé, au cours du printemps 2021, que des étrangers relevant du domaine des étrangers ou de l'asile tenus de quitter la Suisse refusent de se soumettre au test de dépistage du COVID-19 afin d'empêcher l'exécution de leur renvoi. C'est pourquoi, le 2 octobre 2021, une modification urgente de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹ est entrée en vigueur. Elle précise que les personnes relevant du domaine des étrangers ou de l'asile qui sont tenues de quitter la Suisse doivent se soumettre à un test COVID-19 lors de l'exécution de leur renvoi (art. 72, al. 1, LEI). Si l'intéressé n'effectue pas ce test de son plein gré, l'autorité responsable de l'exécution de son renvoi ou de son expulsion peut l'amener contre son gré sur le lieu du test au cas où cet objectif ne peut être atteint par des moyens moins coercitifs. Les mineurs de moins de 15 ans ne sont pas soumis à une telle coercition : il est exclu de les escorter contre leur gré jusqu'au lieu du test et de réaliser sur eux un test COVID-19 sous contrainte (art. 72, al. 3, LEI).

Au printemps 2022, le Conseil fédéral a décidé de lever les mesures anti-COVID-19 applicables à la population, mettant ainsi fin à la situation particulière visée à l'art. 6 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies².

Bien que la situation épidémiologique en Suisse se soit globalement stabilisée et que les frontières, qui avaient été fermées au printemps 2020, soient à nouveau ouvertes aux voyageurs, un grand nombre de pays d'origine et de provenance des personnes tenues de quitter la Suisse, d'États Dublin (p. ex. l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche) et de compagnies aériennes continuent d'exiger un test COVID-19 négatif pour réadmettre ou transporter les personnes renvoyées par la Suisse. Pratiquement tous les pays d'Afrique et d'Asie exigent encore que les personnes sans preuve de vaccination présentent un test négatif pour entrer sur leur territoire. Actuellement, pas moins de neuf des dix principaux pays d'origine et de provenance des personnes tenues au départ réclament un test COVID-19 négatif (l'Irak exige une vaccination depuis le 1^{er} avril 2022).

En raison de l'instabilité de la situation liée au COVID-19, il est à l'heure actuelle impossible de prédire quand les pays d'origine et de provenance, les États Dublin et les entreprises de transport décideront de ne plus exiger un test COVID-19. Il est probable qu'ils maintiendront longtemps leur exigence en la matière même si la situation sanitaire continue de se stabiliser. Il n'est pas exclu non plus que, à l'automne 2022, de nouveaux variants du virus aggravent à nouveau la situation liée au COVID-19, en Suisse comme dans le reste du monde.

L'UE reconnaît le certificat COVID-19 suisse délivré aux personnes testées, à celles qui sont efficacement protégées par un vaccin contre le COVID-19 et à celles qui ont

¹ RS 142.20

² RS 818.101

guéri d'une infection au SARS-CoV-2. Dans les centres fédéraux, la disposition des requérants d'asile à se faire vacciner demeure néanmoins extrêmement faible, et ce, malgré le fait que cette démarche soit gratuite et non obligatoire (actuellement, moins de 1 % des requérants optent pour la vaccination).

Les premières expériences réalisées depuis l'introduction, le 2 octobre 2021, de l'obligation de test sont très positives : la plupart des cantons ont déjà mis en œuvre cette réglementation avec succès. Entre le 2 octobre 2021 et la fin 2021, la mise en œuvre de l'obligation de test prévue dans la LEI a permis de garantir l'exécution du renvoi et le respect des conditions d'entrée fixées par les États de provenance ou les États Dublin dans 82 cas. Au premier trimestre 2022, 64 cas de ce type ont été enregistrés. La réduction du nombre de cas entre le 4^e trimestre 2021 et le 1^{er} trimestre 2022 montre que la possibilité d'imposer un test COVID-19 se répercute positivement sur la volonté des intéressés de s'y soumettre. Le test obligatoire prévu dans la LEI offre en outre aux cantons, dans le domaine Dublin, un instrument qui permet d'éviter efficacement d'avoir à mener une procédure nationale après la procédure Dublin en raison de l'expiration d'un délai.

Sans l'obligation de test, les personnes tenues de quitter la Suisse risqueraient à nouveau de refuser de se soumettre à un test COVID-19, dans le but d'empêcher l'exécution de leur renvoi dans leur État d'origine ou de provenance ou dans l'État Dublin responsable du traitement de leur demande. Afin que les cantons puissent continuer de remplir cette importante tâche d'exécution, la réglementation pertinente de la LEI, qui s'applique jusqu'au 31 décembre 2022, doit être prorogée jusqu'au 30 juin 2024. Cette date a été choisie par analogie avec la modification prévue de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020³, qui vise à proroger plusieurs dispositions indispensables jusqu'à l'été 2024. Afin de garantir sans discontinuer l'exécution des renvois dans cette situation instable, le Conseil fédéral propose en outre au Parlement de déclarer urgente la prolongation de cette durée de validité.

1.2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

La modification urgente de la LEI proposée ici n'est prévue ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵. L'épidémie de COVID-19 et ses conséquences n'étaient pas prévisibles lorsque le Conseil fédéral a adopté le message sur le programme de la législature. Il n'y a donc pas d'interfaces avec le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral.

³ RS 818.102

⁴ FF 2020 1709

⁵ FF 2020 8087

2 Procédure préliminaire

Selon l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁶, une consultation est organisée pour les projets de loi qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit. Une consultation a été menée du 23 juin au 7 juillet 2021 lors des travaux préparatoires concernant la modification du 1^{er} octobre 2021⁷ de la LEI (test COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion), qui inscrit l'obligation de test à l'art. 72 LEI⁸. Comme le présent projet vise seulement à prolonger la durée de validité de l'art. 72 LEI et ne comporte pas de modifications matérielles, il n'a pas été mis en consultation, conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo : les positions des milieux intéressés étaient connues et aucune information nouvelle n'était à attendre.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Au printemps 2021, le Conseil de l'UE a lancé un questionnaire sur les activités menées en matière de rapatriement dans le contexte de l'épidémie de COVID-19. Les réponses des États membres de l'UE et des États Schengen ainsi que les enseignements tirés par le SEM lors de ses échanges avec les autorités partenaires ont montré que la plupart des États européens étaient également confrontés au problème du refus des tests. L'Allemagne et le Danemark disposent actuellement d'une base juridique qui leur permet d'obliger – voire de contraindre – les personnes à se soumettre à un test COVID-19.

4 Commentaire du projet

La durée de validité de l'art. 72 LEI, créé par la modification du 1^{er} octobre 2021 et limité au 31 décembre 2022, doit être prolongée jusqu'au 30 juin 2024.

5 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Prolonger la durée de validité de l'art. 72 LEI jusqu'au 30 juin 2024 permettra de continuer à garantir l'exécution du renvoi des personnes qui relèvent du domaine des étrangers ou de l'asile malgré la pandémie de COVID-19 et, ainsi, à éviter des coûts supplémentaires aussi bien pour la Confédération que pour les cantons, à moyen terme et à long terme. Cette prolongation permettra notamment aux cantons de ne pas devoir faire face à des dépenses supplémentaires importantes pour l'aide sociale. De plus,

⁶ RS 172.061

⁷ RO 2021 587

⁸ Cf. message du 11 août 2021 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (test COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion), ch. 2;
FF 2021 1901

elle permettra à la Confédération de ne pas avoir à augmenter le forfait d'aide d'urgence sur la base du mécanisme automatique de modification (art. 30a de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile⁹).

Il se peut que la réalisation des tests COVID-19 chez les personnes qui relèvent du domaine des étrangers occasionne encore de légers surcoûts pour les cantons. Concernant les personnes qui relèvent de l'asile, la réalisation des tests COVID-19 occasionnera seulement de légers surcoûts pour la Confédération. En effet, cette dernière prend déjà à sa charge, pour ces personnes, les frais qui s'y rapportent (cf. art. 92 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile¹⁰). Le coût d'un test varie entre 50 et 300 francs par personne, en fonction du fournisseur. La Confédération et les cantons assument cependant déjà ces coûts même quand la personne concernée se soumet volontairement à un test COVID-19.

Le projet n'a pas de conséquences pour la Confédération et les cantons en termes de personnel.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet vise seulement à proroger les dispositions en vigueur, qui sont compatibles avec les obligations constitutionnelles et internationales de la Suisse. La prorogation de ces dispositions est donc également compatible avec les obligations correspondantes.

Le projet de prorogation de la modification urgente de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration est fondé sur l'art. 121, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹¹ (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile ainsi que de séjour et d'établissement des étrangers).

6.2 Forme de l'acte à adopter

La prolongation de la durée de validité de l'art. 72 LEI est soumise aux mêmes conditions et à la même procédure que la création de cet article. L'art. 164, al. 1, Cst. dispose que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'obligation de se soumettre à un test COVID-19 constitue une atteinte au droit à la liberté personnelle et, en particulier, à l'intégrité physique (art. 10 Cst.), dont toute restriction doit être fondée sur une base légale suffisante. Pour cette raison, la réglementation correspondante a été inscrite dans la LEI ; sa prorogation nécessite donc également une modification de la LEI.

⁹ RS 142.312

¹⁰ RS 142.31

¹¹ RS 101

Afin de garantir une transition sans accroc, le projet de loi doit être traité par le conseil prioritaire durant la session d'automne 2022 et par le second durant la session d'hiver 2022. Compte tenu de la situation liée au COVID-19 et du fait qu'un grand nombre de pays et de compagnies aériennes continuent d'exiger un test COVID-19, agir sans délai reste nécessaire. La présente prolongation de la durée de validité de l'art. 72 LEI doit donc, elle aussi, être déclarée urgente, et entrer immédiatement en vigueur (art. 165, al. 1, Cst.).

6.3 Frein aux dépenses

Le présent projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures aux seuils fixés.