

**MESSAGE N° 31** 10 septembre 2007  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi d'application**  
**de la loi fédérale sur les étrangers (LALétr)**

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2006, le peuple suisse et l'ensemble des cantons ont accepté la nouvelle loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr), qui est appelée à remplacer l'actuelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, datant de 1931. La nouvelle loi règle notamment l'admission et le séjour des ressortissants des Etats non-membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui ne relèvent pas du domaine de l'asile. Ces personnes ne peuvent accéder au marché du travail suisse que lorsqu'elles présentent des qualifications professionnelles particulières. La priorité est ainsi donnée aux ressortissants des pays membres de l'UE ou de l'AELE, qui bénéficient de la libre circulation en vertu des traités internationaux conclus par la Suisse. Un chapitre entier de la nouvelle loi est en outre consacré aux principes et aux objectifs de l'intégration des étrangers, ce qui constitue une nouveauté. La LEtr prévoit également un durcissement des mesures pour lutter contre les abus, notamment contre l'activité de passeurs, le travail au noir et les mariages de complaisance. D'autres nouveautés ont été introduites dans le chapitre consacré à la détention administrative (augmentation de la durée maximale de la détention, introduction de la détention pour insoumission, etc.). L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi a été fixée par le Conseil fédéral au 1<sup>er</sup> janvier 2008. De plus amples informations au sujet de la nouvelle législation fédérale sont disponibles sur le site Internet de l'Office fédéral des migrations ([www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)).

La révision du droit fédéral entraîne nécessairement une adaptation de la législation d'application au niveau cantonal. Les dispositions y relatives se trouvent aujourd'hui dans la loi du 17 novembre 1933 d'application de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LALSEE; RSF 114.22.1). Dans la mesure où le droit des étrangers, tant matériel que formel, est réglé de manière quasi exhaustive sur le plan fédéral, les cantons ne conservent qu'une compétence résiduelle, qui se limite en principe à la désignation des autorités compétentes et à quelques règles procédurales. Ce système n'ayant pas été modifié par la nouvelle législation fédérale, le présent projet de loi reprend pour l'essentiel les dispositions de l'ancienne loi d'application et y apporte les quelques modifications d'ordre technique et terminologique imposées par la LEtr.

## 1. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Art. 1

Cet article définit l'objet de la présente loi. Il précise en outre que les dispositions concernant l'intégration des étrangers seront réglées dans une loi spéciale, qui s'inscrit dans les objectifs du Conseil d'Etat pour la législation 2007–2011.

### Art. 2

Cette disposition reprend le texte des articles 7 et 5b al. 2 de l'ancienne loi. Elle constitue la base légale pour l'ordonnance fixant les émoluments en matière de police des étrangers (RSF 114.22.16), pour l'ordonnance

fixant les taxes pour l'octroi d'autorisations de travail à des étrangers (RSF 866.2.16) et pour le règlement concernant la détention en matière de droit des étrangers (RSF 114.22.13).

L'alinéa 4 constitue en revanche une nouveauté, dans la mesure où l'aide au retour et à la réintégration était jusqu'alors réservée au domaine de l'asile. En vertu du nouveau droit fédéral, peuvent également bénéficier de l'aide au retour des personnes ne relevant pas du domaine de l'asile, comme les personnes fuyant des situations de guerre et qui ont trouvé temporairement refuge en Suisse, ou les victimes et les témoins de la traite d'êtres humains (cf. art. 60 al. 2 LEtr). L'aide au retour et à la réintégration, dont le financement est pris en charge par la Confédération, comporte l'accès aux projets mis en place en Suisse pour maintenir l'aptitude des étrangers au retour, la participation aux projets mis en place dans l'Etat d'origine ainsi que, au besoin, une aide financière destinée à faciliter l'intégration ou à assurer la prise en charge médicale dans l'Etat d'origine. Le bureau chargé du conseil en vue du retour est désigné par le canton. Pour le canton de Fribourg, ces tâches devraient logiquement être confiées à l'actuel bureau de conseil en vue du retour, qui exerce déjà des fonctions similaires pour les personnes relevant du domaine de l'asile.

### Art. 3

Cet article reprend le texte de l'article premier de l'ancienne loi. Actuellement, c'est la Direction de la sécurité et de la justice qui est chargée de la police des étrangers et de la main-d'œuvre étrangère. Le Service de la population et des migrants (SPoMi) fonctionne comme service spécialisé. L'alinéa 3 réserve en outre les compétences spéciales qui ne relèvent pas directement du domaine de la police des étrangers (intégration de migrants; aide au retour et à la réintégration) ou qui sont de la compétence des autorités judiciaires (mesures de contrainte).

### Art. 4 à 6

Les articles 4 à 6 contiennent les règles de base concernant la détention administrative (désignation de l'autorité judiciaire, droit applicable et droits des personnes détenues). En vertu du droit fédéral, les décisions en matière de détention administrative (mesures de contrainte du droit des étrangers) doivent en effet faire l'objet d'un contrôle par une instance judiciaire au niveau cantonal, contrôle qui est aujourd'hui assuré par la 1<sup>re</sup> Cour administrative du Tribunal administratif. Le système reste inchangé dans la nouvelle loi, si ce n'est que l'on tient compte de la nouvelle organisation découlant de la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, qui deviendra effective au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Pour le reste, les articles 4 à 6 correspondent aux articles 5 à 5b de l'ancienne loi, avec quelques adaptations mineures.

Les autres dispositions du projet sont reprises de l'ancienne loi et n'appellent pas de remarques particulières.

## 2. RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT–COMMUNES

Le présent projet de loi n'a aucune incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### 3. CONSTITUTIONNALITÉ ET CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROPÉEN

Ce projet de loi est conforme au droit constitutionnel ainsi qu'aux législations fédérales et internationales.

### 4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le présent projet de loi n'a aucune conséquence financière ou en personnel. Il convient de préciser, en particulier, que la création éventuelle d'un bureau d'aide au retour (cf. art. 2 al. 3 du projet) et l'attribution de ces tâches à l'actuel bureau de conseil en vue du retour n'aurait aucune incidence financière, dans la mesure où les frais administratifs y afférents sont couverts par les contributions de la Confédération.

Le Conseil d'Etat vous invite à accepter ce projet de loi.

---

#### **BOTSCHAFT Nr. 31** *10. September 2007* **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AGAuG)**

Das Schweizer Volk sowie sämtliche Kantone haben in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) angenommen, welches das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer aus dem Jahre 1931 ersetzt. Das neue Gesetz regelt unter anderem die Einreise und den Aufenthalt von Personen aus Nicht-EU-EFTA-Ländern, die nicht dem Asylrecht unterstehen. Diese Personen erhalten nur dann Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt, wenn sie besondere berufliche Qualifikationen aufweisen. Die Priorität wird demnach den Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten gewährt, die aufgrund der von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträge in den Genuss des freien Personenverkehrs kommen. Das neue Gesetz widmet ferner den Grundsätzen und Zielen der Integrationspolitik ein eigenes Kapitel, was eine Neuheit darstellt. Daneben enthält das AuG Bestimmungen zur Missbrauchsbekämpfung, insbesondere mit Massnahmen gegen das Schlepperwesen, die Schwarzarbeit sowie gegen Scheinehen. Weitere Neuerungen betreffen die Zwangsmassnahmen (Erhöhung der maximalen Haftdauer, Einführung der Durchsetzungshaft usw.). Das Inkrafttreten dieses Gesetzes wurde vom Bundesrat auf den 1. Januar 2008 festgesetzt. Weitere Informationen zur neuen Bundesgesetzgebung können auf der Homepage des Bundesamtes für Migration ([www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)) eingesehen werden.

Die Revision des Bundesrechts hat notwendigerweise eine Anpassung der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zur Folge. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich heute im Ausführungsgesetz vom 17. November 1933 zum Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (AGANAG; SGF 114.22.1). Das Ausländerrecht ist sowohl in materieller wie auch in formeller Hinsicht zum grössten Teil im Bundesrecht geregelt, so dass für die Kantone nur ein sehr enger Kompetenzbereich verbleibt, welcher sich grundsätzlich in der Bezeichnung der zuständigen Behörden

sowie einigen Verfahrensbestimmungen erschöpft. Die neue Bundesgesetzgebung hat an diesem System nichts geändert. Der vorliegende Gesetzesentwurf übernimmt deshalb im Wesentlichen die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes und enthält zudem die notwendigen technischen und terminologischen Anpassungen an das neue Bundesrecht.

### 1. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

#### *Art. 1*

Dieser Artikel umschreibt den Gegenstand des Gesetzes und verweist bezüglich der Integration der Ausländerinnen und Ausländer auf ein noch zu erlassendes Spezialgesetz, welches in den Legislaturzielen 2007–2011 des Staatsrates figuriert.

#### *Art. 2*

Dieser Artikel entspricht inhaltlich den Artikeln 7 bzw. 5b Abs. 2 des bisherigen Gesetzes. Er stellt die gesetzliche Grundlage dar für die Verordnung über die Gebühren im Bereich der Fremdenpolizei (SGF 114.22.16), für die Verordnung über die Gebühren für die Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Ausländer (SGF 866.2.16) und für das Reglement über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts (SGF 114.22.13).

Neu ist hingegen der 4. Absatz, da die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe bisher nur im Asylrecht zur Anwendung kam. Das neue Bundesrecht sieht vor, dass in Zukunft auch Personen ausserhalb des Asylbereichs in den Genuss dieser Hilfe kommen können. Dies betrifft z.B. Personen, die ihr Land wegen einer Kriegssituation vorübergehend verlassen und in der Schweiz Schutz suchen, oder Opfer und Zeugen von Menschenhandel (vgl. Art. 60 Abs. 2 AuG). Die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe, deren Finanzierung vom Bund gewährleistet wird, umfasst den Zugang zu Projekten in der Schweiz zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit, die Teilnahme an Projekten im Herkunftsland sowie im Bedarfsfall eine finanzielle Unterstützung zur Erleichterung der Eingliederung oder zur medizinischen Betreuung im Herkunftsland. Das Büro für Rückkehrhilfe wird vom Kanton bezeichnet. Für den Kanton Freiburg wäre es nahe liegend, diese Aufgaben dem bereits bestehenden Büro für Rückkehrhilfe zuzuweisen, welches dieselben Aufgaben im Bereich des Asylrechts wahrnimmt.

#### *Art. 3*

Dieser Artikel entspricht dem Artikel 1 des bisherigen Gesetzes. Gegenwärtig ist die Sicherheits- und Justizdirektion für die Fremdenpolizei und für die ausländischen Arbeitskräfte zuständig. Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) nimmt die Aufgaben des spezialisierten Amtes wahr. Der 3. Absatz enthält einen Vorbehalt zugunsten der speziellen Zuständigkeiten, die nicht direkt dem Bereich der Fremdenpolizei angehören (Integration der Ausländerinnen und Ausländer, Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe) oder die einer Gerichtsbehörde übertragen werden (Zwangsmassnahmen).

#### *Art. 4 bis 6*

Die Artikel 4 bis 6 enthalten die Grundregeln zur Administrativhaft (Bezeichnung der Gerichtsbehörde, anwendbares Recht und Rechte der inhaftierten Personen).