

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^{er} 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).

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 des 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^{re} 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^{er} 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) 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 Staatesrates 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).

Das Bundesrecht schreibt unter anderem vor, dass die Entscheide im Bereich der Administrativhaft (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) von einer kantonalen Gerichtsbehörde überprüft werden. Diese Prüfung wird gegenwärtig durch den I. Verwaltungsgerichtshof des Verwaltungsgerichts durchgeführt. Dieses System bleibt auch im neuen Recht unverändert, doch gilt es der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht per 1. Januar 2008 vereinigt werden. Im Übrigen entsprechen die Artikel 4 bis 6 den bisherigen Artikeln 5 bis 5b, mit einigen kleineren Anpassungen.

Die übrigen Bestimmungen des Entwurfs wurden vom bisherigen Gesetz übernommen und sind nicht weiter zu kommentieren.

2. AUFGABENTEILUNG STAAT–GEMEINDEN

Dieser Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

3. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, BUNDESRECHTSKONFORMITÄT UND EUROPAVERTRÄGLICHKEIT

Dieser Entwurf stimmt mit der Verfassung und dem Bundesrecht überein und wirft auch hinsichtlich des internationalen Rechts keine Fragen auf.

4. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Dieser Entwurf zeitigt keinerlei finanzielle oder personelle Auswirkungen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die allfällige Schaffung eines Büros für Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe (vgl. Art. 2 Abs. 3 des Entwurfs) bzw. die Zuweisung dieser Aufgaben an das bestehende Büro für Rückkehrhilfe keine finanziellen Auswirkungen haben wird, da die entsprechenden Verwaltungskosten durch die Beiträge des Bundes abgedeckt sind.

Wir laden Sie ein, diesen Gesetzesentwurf anzunehmen.

Loi

du

d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALÉtr)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr);

Vu le message du Conseil d'Etat du 10 septembre 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1 Objet

¹ La présente loi désigne les autorités compétentes en matière de droit des étrangers et fixe des règles de procédure applicables aux mesures de contrainte.

² Les dispositions relatives à l'intégration des étrangers font l'objet d'une loi spéciale.

Art. 2 Droit complémentaire

¹ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la loi fédérale sur les étrangers et de ses ordonnances d'exécution.

² Il détermine le lieu et le régime de détention pour l'exécution des mesures de contrainte; les conventions intercantionales à ce sujet sont réservées.

³ Il fixe le tarif des taxes et émoluments cantonaux.

⁴ Il peut créer un bureau cantonal d'aide au retour et à la réintégration.

Ausführungsgesetz

vom

zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AGAuG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG);

gestützt auf die Botschaft des Staatsrates vom 10. September 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieses Gesetz bezeichnet die zuständigen Behörden im Bereich des Ausländerrechts und regelt das Verfahren für Zwangsmassnahmen.

² Die Integration der Ausländerinnen und Ausländer wird in einem Spezialgesetz geregelt.

Art. 2 Ergänzendes Recht

¹ Der Staatsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zu den dazugehörigen Ausführungsverordnungen.

² Er setzt den Ort und die Bedingungen des ausländerrechtlichen Freiheitsentzugs fest; die einschlägigen interkantonalen Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

³ Er setzt den Tarif der kantonalen Gebühren und Abgaben fest.

⁴ Er kann ein kantonales Büro für Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe schaffen.

Art. 3 Autorités compétentes

¹ La Direction en charge de la police des étrangers et de la main-d'œuvre étrangère (ci-après: la Direction) dispose, pour l'accomplissement de ses tâches, d'un service spécialisé (ci-après: le Service).

² Le Service exerce, sous l'autorité de la Direction, toutes les compétences prévues par la législation fédérale en la matière.

³ Sont réservées les tâches et compétences spéciales attribuées à d'autres organes, en particulier dans les domaines de l'intégration des migrants, de l'aide au retour et à la réintégration et des mesures de contrainte.

Art. 4 Mesures de contrainte

a) Autorité compétente

¹ Dans le domaine des mesures de contrainte, le président ou la présidente de la Cour du Tribunal cantonal en charge du droit des étrangers, ou son remplaçant ou sa remplaçante, est compétent-e pour:

- a) examiner la légalité et l'adéquation de la détention;
- b) examiner, *a posteriori*, la légalité de la rétention;
- c) consentir à la prolongation de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou de la détention pour insoumission;
- d) traiter les demandes de levée de détention;
- e) traiter les recours dirigés contre l'interdiction de quitter un territoire assigné et l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée;
- f) ordonner la perquisition d'un appartement ou d'autres locaux.

² La décision du président ou de la présidente de la Cour du Tribunal cantonal en charge du droit des étrangers, ou de son remplaçant ou de sa remplaçante, n'est pas susceptible de recours sur le plan cantonal.

Art. 5 b) Droit applicable

¹ Sous réserve du droit fédéral, les règles du code de procédure et de juridiction administrative sont applicables aux procédures concernant l'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

Art. 3 Zuständige Behörden

¹ Für die Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die für die Fremdenpolizei und die ausländischen Arbeitskräfte zuständige Direktion (die Direktion) über ein spezialisiertes Amt (das Amt).

² Das Amt übt unter der Aufsicht der Direktion alle in der einschlägigen Bundesgesetzgebung vorgesehenen Befugnisse aus.

³ Vorbehalten bleiben die besonderen Aufgaben und Zuständigkeiten, die einem anderen Organ zustehen, insbesondere in den Bereichen der Integration der Migrantinnen und Migranten, der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe und der Zwangsmassnahmen.

Art. 4 Zwangsmassnahmen

a) Zuständige Behörde

¹ Auf dem Gebiet der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hat die Präsidentin oder der Präsident des für das Ausländerrecht zuständigen Hofes des Kantonsgerichts oder die Person, die sie oder ihn vertritt, folgende Zuständigkeiten:

- a) Sie oder er prüft die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft.
- b) Sie oder er prüft nachträglich die Rechtmässigkeit der kurzfristigen Festhaltung.
- c) Sie oder er entscheidet über die Verlängerung der Ausschaffungshaft oder der Durchsetzungshaft.
- d) Sie oder er entscheidet über Haftentlassungsgesuche.
- e) Sie oder er prüft die Beschwerden gegen das Verbot, ein zugewiesenes Gebiet zu verlassen, und gegen das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten.
- f) Sie oder er ordnet die Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume an.

² Der Entscheid der Präsidentin oder des Präsidenten des für das Ausländerrecht zuständigen Hofes des Kantonsgerichts oder der Person, die sie oder ihn vertritt, kann auf kantonaler Ebene nicht angefochten werden.

Art. 5 b) Anwendbares Recht

¹ Unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung richtet sich das Verfahren für die Anwendung von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

² Toutefois, un ou une défenseur-e est désigné-e sans délai à la personne détenue indigente qui en fait la demande. En outre, un ou une défenseur-e est d'office désigné-e après trente jours de détention si la personne détenue ne s'est pas constitué de défenseur-e.

Art. 6 c) Droits des personnes détenues

Les droits des personnes détenues en application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers ne sont limités que dans la mesure exigée par le but de la détention et la bonne marche de l'établissement.

Art. 7 Procédure
a) En général

¹ Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours, conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

² Toutefois, les décisions prises par le Service sont sujettes à recours directement auprès du Tribunal cantonal.

Art. 8 b) Infractions pénales

La poursuite et le jugement des infractions pénales prévues par le droit fédéral ont lieu conformément au code de procédure pénale.

Art. 9 Abrogation

La loi du 17 novembre 1933 d'application de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSF 114.22.1) est abrogée.

Art. 10 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Der inhaftierten mittellosen Person wird jedoch auf Verlangen unverzüglich eine Verteidigerin oder ein Verteidiger bestellt. Ausserdem wird einer inhaftierten Person, die noch keine Verteidigung bestellt hat, nach dreissig Tagen Haft von Amtes wegen eine Verteidigerin oder ein Verteidiger bestellt.

Art. 6 c) Rechte der inhaftierten Person

Die Rechte der Personen, die in Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht inhaftiert sind, dürfen nur soweit beschränkt werden, als es der Haftzweck und der geordnete Betriebsablauf der Anstalt erfordern.

Art. 7 Verfahren
a) Im Allgemeinen

¹ Die in Anwendung dieses Gesetzes getroffenen Entscheide können mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden.

² Beschwerden gegen Entscheide des Amtes sind jedoch direkt an das Verwaltungsgericht zu richten.

Art. 8 b) Strafverfahren

Die Verfolgung und die Beurteilung der bundesrechtlich geregelten strafbaren Handlungen richten sich nach der Strafprozessordnung.

Art. 9 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Ausführungsgesetz vom 17. November 1933 zum Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SGF 114.22.1) wird aufgehoben.

Art. 10 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.