

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



18.461 n Iv. pa. (Mazzone) Prelicz-Huber. Article 116 LEtr. En finir avec le délit de solidarité

Rapport de la Commission des institutions politiques du 23 janvier 2020

Réunie le 8 novembre 2019, la Commission des institutions politiques du Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire visée en titre, déposée le 28 septembre 2018 par la conseillère nationale Lisa Mazzone (G, GE).

L'initiative vise à modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) de sorte que des personnes incitant l'entrée, la sortie ou le séjour illégal d'étrangers en Suisse ne soient pas punis si leurs mobiles sont honorables.

Proposition de la commission

La commission propose, par 15 voix contre 8, de ne pas donner suite à l'initiative. Une minorité de la commission (Marti Samira, Barrile, Glättli, Marra, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Streiff) propose de donner suite à l'initiative.

Rapporteurs : Pfister Gerhard (d), Addor (f)

Pour la commission :
Le président

Andreas Glarner

Contenu du rapport
1 Texte et développement
2 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

L'article 116 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) est modifié de sorte que celle ou celui qui prête assistance n'est pas punissable si ses mobiles sont honorables.

1.2 Développement

L'ancienne présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss, disait lors d'un hommage aux Justes suisses, en 2008: "Je pense que parmi les gens qui se sont engagés à aider des personnes en danger dans leur propre pays, et ce même en violant la loi sur les étrangers, certaines ont agi en suivant leur propre conscience. Qui sommes-nous pour juger cette conscience?" Une soixantaine de Suisses ont reçu le titre de "Justes parmi les nations". En février dernier, on inaugurerait d'ailleurs une salle "Carl Lutz" au Palais fédéral, en l'honneur de cet homme courageux, dont l'humanité doit nous inspirer. Il disait: "Quand tant de pays violent les lois pour tuer, il peut bien s'en trouver un qui les viole pour sauver."

En 1999, Ruth Dreifuss, alors présidente de la Confédération, revenait d'ailleurs d'une visite en Macédoine, accompagnée d'une vingtaine de réfugiés de la guerre qui déchirait le Kosovo. Pourtant, la criminalisation de l'aide apportée aux personnes dans le besoin existe toujours, elle est aussi connue sous le terme de "délit de solidarité". En Suisse, l'entrée sur le territoire sans visa constitue un délit pénal pour les personnes provenant d'Etats non européens (art. 115 al. 1 let. a LEtr), y compris les mineurs et les personnes vulnérables. Quiconque apporte son aide à une telle entrée irrégulière contrevient aux dispositions de l'article 116 LEtr. La peine peut aller jusqu'à un an de prison mais, généralement, les personnes condamnées écotent de jours-amende, qui viennent noircir leur casier judiciaire et grever leur compte en banque. Le délit est aggravé (cinq ans de prison au plus) si "l'auteur agit dans le cadre d'un groupe ou d'une association de personnes, formé dans le but de commettre de tels actes de manière suivie" (art. 116 al. 3 LEtr). Le Code pénal prévoit bien une atténuation de peine si les mobiles de l'assistance sont considérés comme honorables (art.48), mais la personne prévenue est malgré tout condamnée par la justice.

En 2017, on dénombre en Suisse 1175 prévenus pour incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégal d'un étranger (art. 116 al. 1 let. a LEtr). De l'aveu même du législateur, l'article 116 LEtr visait initialement à combattre la criminalité opérée par les passeurs. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) contenait une disposition selon laquelle prêter assistance n'était pas punissable dans certaines situations si les mobiles étaient honorables (art. 23 al. 3 LSEE). Cette disposition a disparu en 2008, lors du remplacement de la LSEE par la LEtr. Ainsi, l'article 116 LEtr, dans sa forme actuelle, encourage la non-assistance et provoque la criminalisation en Suisse d'individus agissant selon des motifs purement humanitaires. Cette criminalisation est en contradiction avec le droit international, qui exige des Etats qu'ils protègent les personnes ou associations œuvrant à la protection des droits humains. Selon le Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, entré en vigueur en 2006 en Suisse, doit être poursuivi pénalement quiconque tire un avantage financier ou matériel du trafic de migrants, mais pas un membre de la famille ou des groupes non étatiques ou religieux qui aident des migrants à entrer dans un Etat de manière illégale pour des raisons humanitaires ou à but non lucratif.

Dans plusieurs pays européens (Belgique, Grèce, Espagne, Finlande, Italie, Malte, Royaume-Uni, Croatie, Irlande), des dispositions légales protègent les personnes qui facilitent l'entrée, le séjour ou la sortie illégale de personnes étrangères si l'action est entreprise pour motif humanitaire ou à visée non lucrative. Dans une résolution adoptée le 5 juillet dernier, les eurodéputés ont rappelé que l'aide humanitaire aux migrants ne doit pas entrer dans le champ des infractions pénales. Ils ont appelé la Commission européenne à clarifier auprès des Etats membres quelles formes d'aide ne devaient



pas être pénalisées. En France, le Conseil constitutionnel, qui vérifie la conformité des lois à la Constitution, a affirmé début juillet qu'une aide désintéressée au séjour irrégulier des étrangers ne peut pas être considérée comme illégale et a invité le législateur à modifier certaines lois en conséquence. En Suisse également, l'article 116 LEtr doit être modifié pour ne plus criminaliser des individus prêtant assistance, dès lors que l'acte est désintéressé et que ces personnes n'en retirent aucun profit personnel.

2 Considérations de la commission

La commission estime qu'il n'est pas nécessaire de légiférer dans ce domaine. Elle souligne que, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), l'autorité de jugement a déjà la possibilité de renoncer à une peine privative de liberté et de ne prononcer qu'une amende ou une peine pécuniaire. Les récents verdicts des tribunaux montrent que les juges appliquent le principe de proportionnalité et renoncent à infliger des peines élevées si les personnes concernées ont agi pour des motifs humanitaires. Selon la commission, la situation actuelle ne peut pas être comparée à celle de la Deuxième Guerre mondiale, car ni la vie ni l'intégrité corporelle des immigrants illégaux ne sont généralement menacées. Dans la plupart des cas, ces derniers passent par des États voisins, qui disposent d'un système d'asile répondant aux normes strictes de l'État de droit.

Une minorité propose de donner suite à l'initiative, car elle estime qu'il convient de faire dans la loi une distinction claire entre l'aide à la fuite pour des raisons humanitaires et l'activité de passeur, guidée par des motifs financiers. À ses yeux, la Suisse, à l'instar de plusieurs autres pays européens, ne devrait pas sanctionner les personnes agissant pour des motifs humanitaires. Compte tenu de la proposition de la commission, la pétition déposée par le Groupe de Saint-François (19.2024 n Art. 116 LEI. Non punissabilité pour celles et ceux qui ont agi pour des raisons humanitaires), qui était également pendante à la commission, est, elle aussi, considérée comme traitée en vertu de l'art. 126, al. 2, de la loi sur le Parlement.