

Réponse des Centres sociaux protestants (CSP.ch) à la consultation relative à l'avant-projet d'approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (Pacte de l'UE sur la migration et l'asile)

(Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Table des matières

Table des matières.....	1
1. L'avant-projet en résumé	2
2. La position des Centres sociaux protestants: les droits fondamentaux des personnes en péril .	3
2.1. Un Pacte dangereux, une réforme inefficace	3
2.2. Des durcissements importants	4
2.3. Des garde-fous nécessaires	5
3. Commentaire par règlement et mesure	6
3.1. Sur la reprise du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (RGAM) et du règlement visant à faire face aux situations de crise	6
3.2. Sur la reprise du règlement Eurodac	13
3.3. Sur la reprise du règlement sur le filtrage.....	18
3.4. Sur les règlements non contraignants	21

1. L'avant-projet en résumé

L'avant-projet mis en consultation a pour objet la reprise et la mise en œuvre des bases juridiques relatives au Pacte européen sur la migration et l'asile. Ce Pacte est constitué d'un ensemble de règlements et a pour but déclaré de « créer un système de migration et d'asile plus juste, plus efficace et plus résistant aux crises », ainsi que de « réduire la migration irrégulière vers l'Europe et la migration secondaire »¹. Les nouvelles règles adoptées le 13 mai 2024 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (UE) prévoient notamment un système Dublin renforcé, un enregistrement étendu des données dans le système Eurodac, ainsi que la mise en place de procédures accélérées d'asile et de procédures de renvoi aux frontières extérieures de l'UE. Le Pacte comprend également un mécanisme de solidarité entre les États membres de l'UE, ainsi un règlement visant à faire face aux situations de crise. Ces nouvelles règles doivent être appliquées à l'été 2026.

Pour la Suisse, seul ce qui constitue des développements de l'acquis Schengen/Dublin doivent être repris. Le Conseil fédéral (CF) a divisé les textes du Pacte en quatre paquets :

- Le [règlement \(UE\) 2024/1351](#) relatif à la gestion de l'asile et de la migration : ce règlement définit les responsabilités en matière de mise en œuvre des procédures d'asile, ainsi que du mécanisme de solidarité. Seuls les développements Dublin sont contraignants. Le [règlement \(UE\) 2024/1359](#) visant à faire face aux situations de crise vient compléter ce paquet. Seuls certains articles s'appliquent en tant que développement Dublin.
- Le [règlement \(UE\) 2024/1358](#) Eurodac : avec ce règlement, la base de données Eurodac sera enrichie des différents types de données, notamment biométriques. Ce règlement est contraignant.
- Le [règlement \(UE\) 2024/1356](#) sur le filtrage : celui-ci prévoit une procédure de filtrage à la frontière, mais aussi sur le territoire des États, afin d'établir l'identité des personnes et de les orienter vers la procédure appropriée (retour, asile, ou relocalisation). Ce règlement est également contraignant.
- Le [règlement \(UE\) 2024/1349](#) instituant une procédure de retour à la frontière : ce règlement doit être repris formellement, mais la Suisse n'est pas tenue de l'appliquer. En effet, la procédure de retour à la frontière n'est exigée que si les États associés prévoient dans leur droit national une procédure d'asile aux frontières extérieures de l'espace Schengen équivalente à celle du règlement sur la procédure d'asile, ce qui n'est pas le cas de la Suisse.

La mise en œuvre de ces règlements nécessite des adaptations du droit suisse, notamment la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et la Loi sur l'asile (LAsi).

D'autres textes du Pacte ne sont pas contraignants pour la Suisse, il s'agit entre autres de :

- [Règlement \(UE\) 2024/1348](#) instituant une procédure commune en matière de protection internationale
- [Règlement \(UE\) 2024/1347](#) relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile
- [Directive \(UE\) 2024/1346](#) relative aux conditions d'accueil
- [Règlement \(UE\) 2024/1350](#) sur la réinstallation

¹ Conseil fédéral, rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, 14 août 2024, p. 2.

2. La position des Centres sociaux protestants : les droits fondamentaux des personnes en péril

2.1. Un Pacte dangereux, une réforme inefficace

Pour le Conseil fédéral, la Suisse a tout intérêt « à ce que la politique européenne de migration et d'asile fonctionne et résiste aux crises ». Selon lui, « les principaux objectifs de la réforme sont dans l'intérêt de la Suisse : une réduction de la migration irrégulière vers l'Europe et de la migration secondaire au sein de l'Europe, un renforcement de la coopération européenne et, en corollaire, un mécanisme de solidarité visant à équilibrer la charge des États. »²

De l'avis des Centres sociaux protestants (ci-après CSP), en misant sur des procédures accélérées aux frontières extérieures de l'UE, dans des conditions carcérales et sans véritable accès à la société civile, le Pacte européen introduit des durcissements massifs qui mettent en péril le droit d'accès à une procédure d'asile et à l'examen individuel des motifs de protection, des principes pourtant garantis par la Convention de Genève sur les réfugiés.

La nouvelle réglementation s'inscrit dans la conduite de logiques depuis longtemps installées, à savoir une approche répressive et sécuritaire, l'édification de barrières juridiques, physiques et technologiques ainsi qu'une logique d'encampement qui pour but l'endiguement, le confinement et l'expulsion des personnes migrantes jugées indésirables. À ce titre, les CSP rappellent que le Pacte s'accompagne de toute une série d'autres mesures, telles que la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers « informels et confidentiels » en vue de renvois et un processus constant d'externalisation des contrôles migratoire, concrétisée par la signature, ces dernières années, de différents plans de collaboration avec les États tiers situés aux frontières de l'Europe. Le développement du régime d'asile européen commun (RAEC) renforce aussi le rôle de premier plan donné à Frontex, qui est devenu le bras opérationnel de la politique de retour européenne³.

Surtout, le Pacte n'apporte aucune solution aux problèmes existants en matière d'asile et de migration en Europe. À l'heure actuelle, les États sous pression, situés aux frontières extérieures de l'UE, cherchent trop souvent à contourner les normes et les garanties en matière d'accueil et d'hébergement des personnes en quête de protection. Refoulements illégaux, traitements inhumains et violations des droits humains sont devenus monnaie courante. Cet état de fait est en grande partie dû à la répartition très inégale des responsabilités dans le système d'asile européen. Or, le système Dublin reste largement inchangé et les nouvelles règles introduites risquent de mettre davantage de pression sur ces États. Le mécanisme de solidarité introduit dans cette réforme a pour but de mieux répartir les responsabilités, mais le système adopté donne aux États membres trop de possibilités de se décharger de leurs responsabilités.

Autre grand objectif de la réforme, celui de réduire la migration dite « secondaire ». Différentes nouvelles règles ont ainsi pour objectif d'empêcher les mouvements ultérieurs à l'arrivée en Europe : prolongation des délais de responsabilités, sanctions pour les personnes qui poursuivent leur route, etc. Là encore, la réforme se trompe de cible : la poursuite du voyage est le plus souvent la conséquence des mauvaises conditions d'accueil, du nonaccès à une procédure d'asile équitable et des violences subies par les personnes en quête de protection. En d'autres termes, le Pacte réaffirme le choix politique de nier aux personnes concernées tout « droit de choisir », que ce soit dans le cadre des critères de

² Rapport explicatif, pp. 12-13.

³ Voir La Cimade, [Décryptage du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), 27 juin 2024.

responsabilités ou du mécanisme de relocalisations (consid. 26 RGAM). Permettre un choix, ne serait-ce que limité, en fonction des attaches et des intérêts des personnes, permettrait pourtant de concrètement prévenir les mouvements secondaires et de simplifier tout le système⁴.

En définitive, les CSP sont convaincus que, malgré cette réforme, les problèmes structurels et systémiques du Régime d'asile européen commun (RAEC) persisteront et s'aggraveront.

2.2. Des durcissements importants

Le nouveau Pacte européen vise concrètement à bloquer les personnes migrantes aux frontières de l'UE à travers la mise en œuvre de procédures de filtrage, d'asile et d'expulsion, pour réduire drastiquement l'accès aux droits des personnes, tout en généralisant la détention de facto.

En effet, avec le règlement «filtrage» (ci-après Rfiltrage), le Pacte instaure à l'entrée du territoire européen une procédure de tri pour toute personne étrangère tentant de franchir irrégulièrement sa frontière. Des contrôles obligatoires d'identité, de sécurité et de santé détermineront la procédure applicable et le droit d'entrée sur le territoire des États membres. Pour cela, la banque de données Eurodac, déjà utilisée aujourd'hui, ne contiendra plus seulement les données biométriques des personnes interceptées, mais aussi des photographies et des informations sur leur identité, leur parcours et sur les éventuelles décisions déjà rendues à leur encontre. C'est sur la base de ces indications, et non sur l'exposé des motifs d'asile, qu'il sera décidé si les personnes en fuite suivront une procédure ordinaire, une procédure accélérée à la frontière ou si la recevabilité de leur demande sera rejetée. Avec pour principal critère de tri, celui du pays de provenance : en temps normal, la procédure accélérée concernera ainsi les personnes provenant d'un État avec un taux d'acceptation de demandes de protection inférieur ou égal à 20%. Les personnes considérées comme une menace pour la sécurité, celles suspectées de tromperie sur l'identité ou celles qui pourraient être transférées vers un pays tiers dit « sûr » passeront aussi par cette procédure aux frontières.

Comme le filtrage, cette dernière se déroulera dans des camps fermés, pour une durée maximale de 12 semaines, et dans une «fiction de non-entrée», c'est-à-dire que les personnes en fuite seront considérées comme n'étant pas encore entrées sur le territoire européen. En cas de décision négative après une procédure accélérée, les personnes pourront encore être détenues 12 semaines supplémentaires en vue de leur renvoi. D'autres durcissements sont prévus, notamment les dispositions relatives à l'irrecevabilité des demandes d'asile: les exigences posées aux «pays tiers sûrs» sont abaissées, de même que celles concernant le lien entre la personne demandeuse d'asile et le pays tiers en question⁵.

Aux trois règlements évoqués s'ajoute un quatrième texte (ci-après RCrise) qui prévoit des dérogations drastiques en cas d'«arrivées massives», en cas de «force majeure», comme la pandémie COVID-19, ou en cas «d'instrumentalisation», lorsque la migration est utilisée pour faire pression sur les frontières extérieures de l'UE. L'impact de ce règlement sera conséquent: entre autres mesures, les procédures

⁴ Voir, entre autres, Francesco Maiani, [The new Solidarity Mechanism: the right “insurance scheme” for the CEAS?](#), post 9 of the Series of the Odysseus blog on the Pact on migration & asylum, eumigrationlawblog.eu, 27 août 2024.

⁵ L'art. 59, al. 5, let. b, du règlement (UE) 2024/1348 sur la procédure par le ainsi d'« un lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers en question, sur la base duquel il serait raisonnable qu'il se rende dans ce pays ». Voir également le consid. 48 du même règlement : « Le lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers sûr pourrait être considéré comme établi notamment lorsque des membres de la famille du demandeur sont présents dans ce pays ou lorsque le demandeur s'est établi ou a séjourné dans ce pays. »

aux frontières seront allongées à 18 semaines et deviendront obligatoires pour toute personne dont le pays d'origine génère un taux de protection allant jusqu'à 50%, et non plus 20%.

Comme évoqué précédemment, pour les personnes qui échapperont au premier filtre aux frontières extérieures, le règlement Dublin III sera remplacé par le nouveau règlement sur la gestion de l'asile et la migration (ci-après RGAM). Celui-ci reprend largement les critères de responsabilité actuels, malgré le nombre de drames humains qu'ils engendrent encore et toujours. Le pays de première entrée restera compétent pour traiter la demande d'asile, mais des durcissements importants seront introduits (voir commentaire détaillé).

Les CSP sont convaincus que les règles mises en place constituent une grave érosion des garanties procédurales et une attaque aux droits fondamentaux des personnes en exils. Surtout, il y a fort à parier que le système mis en place ne fera que rendre les chemins de fuite encore moins sûrs et encore plus chers, pour des personnes qui de toute façon prendront la fuite, poussées à l'exil par les persécutions, les conflits, les inégalités d'accès aux ressources mondiales et les catastrophes, de plus en plus fréquentes et nombreuses.

2.3. Des garde-fous nécessaires

Pour toutes les raisons énoncées ci-dessus, les CSP s'opposent à une reprise du Pacte européen et des durcissements inhumains qu'elle entraîne. A défaut, les CSP sont convaincus que, dans la mise en œuvre du Pacte, la marge de manœuvre nationale doit être exploitée et des garde-fous doivent être adoptés, de manière à ce que les droits des personnes en quête de protection soient placés au centre des préoccupations.

Les CSP demandent ainsi :

- **Des améliorations lors de la transposition du Pacte dans le droit national** : celles-ci concernent notamment : un inventaires de critères transparents garantissant l'activation de la clause humanitaires dans toute une série de situations ; une protection juridique indépendante impliquée dès le début de la procédure de filtrage ; l'élargissement de la notion de famille et la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant en tout temps ; l'interdiction de transférer et de placer en détention administrative des personnes mineures et leur famille ; un contrôle d'office de la détention Dublin, accompagné d'une représentation juridique gratuite des personnes détenues.
- **Une véritable solidarité** : la solidarité n'est pas optionnelle et la Suisse doit acter sa participation au mécanisme européen de manière contraignante, en privilégiant la prise en charge des personnes en quête d'asile dans le cadre de la relocalisation, proportionnellement au besoin européen et selon la clé définie dans le RGAM.
- **L'alignement du statut d'admission provisoire et des droits qui y sont liés sur celui de la protection subsidiaire européenne** : La Suisse ne peut pas uniquement adopter les durcissements contenus dans les différents règlements du Pacte, elle doit aussi en adopter ses composantes positives, notamment en ce qui concerne les normes européennes de protection et de vie des personnes en fuite.

3. Commentaire par règlement et mesure

3.1. Sur la reprise du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (RGAM) et du règlement visant à faire face aux situations de crise

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration définit les responsabilités entre États en matière de mise en œuvre des procédures d'asile. Parallèlement, ce règlement régit le mécanisme de solidarité entre les États membres de l'UE.

Seuls certains éléments de ce règlement sont contraignants pour la Suisse. Les sections contraignantes sont celles qui remplacent le règlement Dublin III actuellement en vigueur. En revanche, le mécanisme de solidarité n'est pas obligatoire pour les États associés à Dublin, mais ils peuvent y participer volontairement (voir point 3.4.1 ci-dessous).

Concernant le règlement visant à faire face aux situations de crise, seuls certains articles sont contraignants pour la Suisse. Le RCrise prévoit entre autres, en cas de pression migratoire exceptionnelle, de force majeure telle qu'une pandémie, ou d'instrumentalisation des migrants, différentes possibilités de dérogations aux règles du règlement relatif à la gestion de l'asile. Sont ainsi concernés les délais prolongés pour les requêtes aux fins de prise ou de reprise en charge. De plus, la responsabilité de l'exécution des procédures d'asile est transférée au deuxième État après un an, et non plus six mois.

3.1.1. Sur les critères de détermination

La partie III du RGAM – Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable – remplace l'actuel règlement Dublin III et est contraignante pour la Suisse.

Si ce règlement introduit quelques modifications concernant les critères de détermination et les délais de mise en œuvre des procédures applicables, le système qu'il met en place demeure relativement inchangé. Plus précisément, la hiérarchie de ces critères restent semblables (art. 24 à 35 RGAM), alors que les durées de responsabilités ont été allongées.

De l'avis des CSP, les problèmes systémiques du système Dublin ne sont donc pas résolus, mais sont même aggravés, notamment par la possibilité de transférer de personnes requérantes mineures non accompagnées et par l'allongement des délais de transfert.

Une minorité insuffisamment protégée

Les CSP se montrent particulièrement préoccupés par la modification introduite dans le premier critère de détermination concernant les RMNA. Selon l'art. 25, par. 4 RGAM: « En l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches visés aux paragraphes 2 et 3, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a enregistré sa demande de protection internationale pour la première fois, si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Le nouveau RGAM introduit ici un changement conséquent qui s'écarte de réglementation en vigueur centrée sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Avec la nouvelle disposition, c'est le premier pays où a été introduite une demande et non plus le dernier qui est responsable par défaut. Les RMNA pourront ainsi être transféré-es sous certaines conditions, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. À l'heure actuelle, c'est l'État membre dans lequel la dernière demande d'asile a été déposée qui est considéré comme

responsable, en cas d'absence de membres de la famille, de frères et sœurs ou de parents dans un autre État membre (art. 8, par. 4 Dublin III).

Cette réglementation est fondée sur un arrêt de la CJUE⁶ selon lequel les RMNA constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et qu'il est important que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne dure pas plus longtemps que nécessaire.

Les CSP considèrent donc que la nouvelle réglementation va à l'encontre de la jurisprudence pertinente et demandent que les personnes RMNA sans membres de la famille, frères et sœurs ou proches dans d'autres pays Dublin ne soient pas transférées vers un autre État membre, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La nouvelle disposition a également pour conséquence un renversement de la charge de la preuve : en cas de doute, ce ne sera plus aux autorités, mais à l'enfant et à sa représentation juridique de démontrer que le transfert vers un autre État membre est contraire à son intérêt supérieur. **Il sera d'autant plus important de garantir aux personnes RMNA un accès gratuit à la représentation juridique et aux personnes de confiance et d'allouer à ces dernières des ressources suffisantes.**

Une notion de famille encore trop restreinte

Les articles 26 et 27 RGAM concernent les membres de la famille. Selon ce second critère de détermination, l'État dans lequel un·e membre de la famille a obtenu une protection internationale ou continue d'avoir la qualité de demandeur·se est responsable de la demande d'asile.

La définition de « membre de la famille » (consid. 8 RGAM) a fait l'objet d'une modification qui est à saluer : désormais, il n'est pas nécessaire que la famille ait déjà existé dans le pays d'origine. La famille peut aussi avoir été formée après la fuite, mais elle doit avoir existé avant l'arrivée de la personne requérante d'asile ou du membre de sa famille sur le territoire d'un État Dublin. La prise en compte des membres de famille disposant d'un titre de séjour longue durée a été ajoutée.

Les CSP saluent cet élargissement de la définition de « famille », mais regrettent toutefois que celle-ci n'englobe pas les familles fondées après l'arrivée en Suisse. Surtout, les CSP déplorent que la définition des membres de la famille n'ait pas été élargie aux frères et sœurs.

Un autre changement positif concerne l'abaissement des exigences en matière de preuves pour démontrer le lien familial. Selon le consid. 54 RGAM, « les preuves formelles, telles que les pièces justificatives originales et les tests ADN, ne devraient pas être nécessaires lorsque les indices sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés pour permettre d'établir la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale. »

Les CSP exigent qu'il soit tenu compte de l'unité familiale en vertu de l'art. 8 CEDH : les familles ne doivent pas être séparées où qu'elles aient été formées, après la fuite, ou en Suisse. Les CSP demandent également que la priorité soit donnée à la famille, même élargie, dans le cadre de Dublin et, qu'en cas de doute, la Suisse entre en matière sur de la demande.

Par ailleurs, les CSP demandent que le CF harmonise les critères de définition de la famille et les exigences en matière de preuve à toutes les procédures de regroupement familial, qu'elles soient fondées sur la LAsi ou sur la LEI.

⁶ CJUE, arrêt *M.A., B.T., D.A. c. Royaume-Uni*, C-648/11, du 6 juin 2013.

3.1.2. Sur la prolongation des délais de transfert

Le RGAM apporte plusieurs modifications relatives aux procédures et aux délais. Ainsi, certaines règles prolongent la responsabilité des États membres. Ils concernent ainsi l'État membre qui a délivré un titre de séjour ou un visa: l'application de ce critère a été allongée dans la durée puisqu'il comprend désormais les titres de séjour valides ou périmés depuis trois ans (et non plus deux) ainsi que les visas valides ou périmés depuis dix-huit mois, et non plus six mois (art. 29 RGAM). La responsabilité de l'État membre de première entrée suite à un franchissement irrégulier de sa frontière extérieure a aussi été étendue à vingt mois et non plus douze après le franchissement de la frontière (art. 33 RGAM). Ce délai est réduit à douze mois si la personne a été débarquée à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage et ne s'applique pas si la personne a été «relocalisée». Enfin, la cessation de la responsabilité du pays de première entrée, lorsque le demandeur a vécu pendant au moins cinq mois dans un État membre avant d'y déposer sa demande de protection internationale, a été supprimée.

Surtout, plusieurs délais de transferts ont été prolongés. De manière générale, le délai de transfert est maintenu à six mois. Il est cependant allongé de trois ans à compter de la déclaration de fuite à l'État responsable (contre dix-huit mois à compter de l'accord de l'État requis actuellement). En outre, la notion de fuite est élargie puisqu'elle peut concerner la personne ou un membre de sa famille qui «a pris la fuite, résiste physiquement au transfert, se rend intentionnellement inapte au transfert ou ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert» (art. 46 RGAM).

Selon les CSP, cette prolongation à trois ans est totalement disproportionnée et entraîne des conséquences extrêmement graves pour les personnes concernées, pour leur santé mentale, pour leur procédure d'asile ainsi que pour leur intégration.

Les nouveaux critères de prolongation sont relativement vagues et laissent une trop grande marge d'interprétation. La mention «ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert» est particulièrement préoccupante.

Les hospitalisations et les problèmes de santé ne doivent en aucun cas conduire à une prolongation du délai de transfert. Rappelons ici le consid. 23 de la directive Accueil: «Eu égard aux graves conséquences qu'entraîne, pour un demandeur, le fait d'avoir pris la fuite ou d'être considéré comme présentant un risque de fuite, la notion de "fuite" devrait être définie pour englober tant un acte délibéré que la circonstance de fait, lorsqu'elle n'échappe pas au contrôle du demandeur, de ne pas demeurer à la disposition des autorités administratives ou judiciaires compétentes, [...]».

Ainsi, si une personne ne peut pas être transférée pour des raisons de santé, cela ne peut pas lui être imputé et une prolongation du délai de transfert constituerait une atteinte à ses droits fondamentaux.

3.1.3. Sur le règlement de crise

Selon l'art 12, par. 4 RCrise, le délai de transfert peut être prolongé à un an en cas de crise dans l'État responsable. Cette réglementation engendrera un retard considérable dans l'accès à la procédure d'asile pour les personnes concernées. Pendant cette période, elles resteront à l'aide d'urgence, sans pouvoir influencer sur cette situation ou être responsables de la prolongation de ce délai.

Dans ces cas, les CSP considèrent que la Suisse ne doit pas attendre et entrer en matière.

3.1.4. Sur l'utilisation de la clause de souveraineté

Indépendamment des critères de détermination, les clauses discrétionnaires ont été maintenues (art. 35 RGAM).

Afin de répondre aux problèmes soulevés ci-dessus, les CSP soutiennent fermement l'application de ces clauses. Ceci pour des raisons humanitaires, mais aussi afin de promouvoir une répartition plus équitable des responsabilités.

Les CSP demandent au Conseil fédéral de définir clairement au niveau de la loi, ou de l'ordonnance, une liste de critères non exhaustifs selon lesquels l'application de la clause de souveraineté est impérative, notamment dans les situations suivantes :

- lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne sera possible dans les six mois à venir, en raison des défaillances dans le pays de destination, de l'arrêt des admissions dans ce pays ou de la pression migratoire qu'il subit (par exemple l'Italie à l'heure actuelle);
- en cas d'application du règlement de crise dans l'État membre responsable et donc d'une prolongation du délai de transfert à 12 mois;
- lorsqu'une personne présente de problèmes de santé et qu'il est prévisible qu'elle ait besoin d'un traitement d'une durée supérieure aux six mois prévus pour le transfert;
- lorsqu'un transfert aggraverait considérablement l'état de santé d'une personne;
- lorsque la procédure administrative de détermination de la responsabilité, régie par le règlement sur les RGAM, dure plus de douze mois sans que la personne requérante d'asile en soit responsable. Rappelons ici que la procédure de responsabilité a pour but de déterminer rapidement l'État membre responsable, afin de garantir un accès effectif à la procédure d'asile et de ne pas compromettre l'objectif de traitement rapide des demandes d'asile;
- lorsqu'il s'agit d'une personne RMNA sans membre de famille, frères ou sœurs ou proches dans un autre État membre et que l'entrée en matière respecte l'intérêt supérieur de l'enfant;
- lorsqu'une personne proche avec laquelle il existe un « lien significatif » (art. 35, par. 2 RGAM) se trouve en Suisse et peut aider le requérant d'asile dans son processus d'intégration en cas d'octroi d'un statut de protection.

3.1.5. Sur les obligations imposées aux personnes et les conséquences en cas d'infractions

L'art. 17 RGAM prévoit toute une série d'obligations imposées aux demandeurs et demandeuses d'asile. Ils et elles ont ainsi l'obligation de présenter leur demande de protection internationale dans le pays de première entrée ou dans celui qui a délivré un titre de séjour ou un visa le cas échéant, et de s'y maintenir pendant la procédure de détermination. Il leur est également imposé une obligation de présence dans l'État membre jugé responsable de l'examen de leur demande.

En cas de non-respect de l'obligation de présence dans l'État membre désigné responsable après la notification d'une décision de transfert, les personnes concernées peuvent se voir privées des conditions matérielles d'accueil (art. 18 RGAM). Le deuxième alinéa de l'art. 18 RGAM précise toutefois qu'un niveau de vie conforme au droit de l'UE et aux obligations internationales doit être garanti.

Les CSP rappellent que les conditions de vie des personnes déboutées en Suisse sont déjà minimales. Un abaissement de ces conditions d'accueil serait donc disproportionné et illicite.

3.1.6. Sur la limitation des motifs de recours et la possibilité d'étendre le délai

Avec le nouvel art. 43 RGAM, la portée du recours a été réduite. Désormais, ne pourront être soulevés devant un juge que les éléments suivants: un risque réel de traitement inhumain ou dégradant, des circonstances ultérieures à la décision de transfert, un non-respect des critères relatifs aux membres de familles ou à l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée.

Les CSP font remarquer qu'en aucun cas l'art. 43 RGAM ne peut supprimer les obligations internationales, le droit à un recours effectif et les droits subjectifs des personnes demandeuses d'asile⁷.

Les CSP s'opposent donc à la reprise explicite de l'art. 43 RGAM dans la LAsi et dans la LEI et demandent de supprimer dans les articles 107a, al 4 P-LAsi et 64 al. 2 LEI la mention « Les motifs de recours sont régis par l'art. 43, par. 1, du règlement (UE) 2024/1351 ».

Par ailleurs, l'art. 43, par. 1 RGAM prévoit un délai de recours d'une semaine au minimum et de trois semaines au maximum.

Le délai de cinq jours ouvrables actuel ne constitue ainsi que le minimum prévu par le RGAM. Ce délai de cinq jours entraîne une restriction excessive de la protection juridique au détriment de la personne requérante. Depuis longtemps, la pratique montre qu'il est bien souvent très difficile de produire un recours de qualité dans un délai aussi court.

Les CSP demandent que la Suisse exploite la marge de manœuvre offerte par le RGAM et prévoie un délai de recours de trois semaines dans les procédures Dublin.

3.1.7. Sur la détention en vue du transfert

Les CSP sont fermement opposés à la détention administrative dans le cadre des procédures de renvois. Ils restent persuadés qu'à minima, l'application de la détention Dublin doit être extrêmement restrictive et respecter l'État de droit.

Pas de détention des personnes mineures

Le considérant 65 du RGAM mentionne la possibilité de détenir des personnes mineures, à condition qu'un examen ait montré que la détention était dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Du point de vue des CSP, la détention ne peut à aucun moment servir l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les CSP demandent de renoncer de manière générale à la détention d'enfants, c'est-à-dire de personnes de moins de 18 ans. De la même manière, les CSP demandent également de renoncer totalement à la détention des parents.

⁷ Voir, par exemple, arrêt *Karim*, [C-155/15](#), du 7 juin 2016 ; arrêt *Ghezelbash*, [C-63/15](#), du 7 juin 2016 ; arrêt *Mengesteab*, [C-670/16](#), du 26 juillet 2017 ; arrêt *Shiri*, [C-201/16](#), du 25 octobre 2017 ; arrêt *I, S*, [C-19/21](#), du 1^{er} août 2022 ; arrêt *B, F et K*, [C 323/21](#), [C 324/21](#) et [C 325/21](#), du 12 janvier 2023.

Motifs de détention et examen judiciaire

Dans la pratique actuelle, le placement en détention Dublin est ordonné de manière généralisée et la durée de détention est toujours fixée de manière maximale, sans que cela soit motivé. La reprise du RGAM doit permettre d'apporter des améliorations à ce niveau-là. Conformément à l'art. 44, par. 2, 3 et 5 RGAM, la détention et la durée de la détention doivent être examinées au cas par cas et être motivées par écrit de manière détaillée⁸.

Pour ces raisons, les CSP considèrent que l'art. 76a P-LEI doit contenir l'obligation de motiver de manière détaillée les motifs et la durée de la détention. Cette obligation de motivation doit être étendue à tous les types de détention administrative.

En outre, selon l'art. 44, par. 5 RGAM, la détention administrative doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire «soit d'office, soit à la demande du demandeur, soit les deux».

Alors que pour d'autres formes de détention administrative en Suisse, l'art. 80, al. 2 LEI prévoit un contrôle judiciaire obligatoire dans les 96 heures, cela ne s'applique pas à la détention Dublin, pour laquelle l'examen se fait uniquement sur demande (art. 80a, al. 3 LEI). Il en va de même pour tous les types de détention notifiés depuis un CFA (art. 80, al. 2bis LEI).

La reprise du RGAM, doit permettre d'harmoniser la pratique et de prescrire un contrôle judiciaire obligatoire pour tous les types de détention en modifiant dans ce sens les art. 80 al. 2 et 2 bis LEI, ainsi que l'art. 80a al. 3 LEI.

Par ailleurs, la privation de liberté constituant l'une des plus grandes atteintes aux libertés individuelles et sachant que les personnes concernées par la détention administrative ne connaissent généralement pas le droit et ne maîtrisent pas la langue, il convient d'étendre le principe de représentation juridique gratuite à tous les cas de détention administrative.

Les CSP demandent donc que soit introduite dans la LEI (art. 80 et 80a) la représentation juridique gratuite et indépendante des personnes en détention administrative pour la durée de la procédure.

Une durée de détention incompatible avec le droit européen

Les CSP saluent la réduction de la durée de détention Dublin de 6 à 5 semaines pour assurer l'exécution du renvoi (art. 76 al. 3, let. a LEI). Néanmoins, la transposition en droit Suisse prévoit quatre semaines pendant la préparation de la décision Dublin (art. 76, al. 3, let. c LEI), ce qui serait toujours contraire au droit européen. En effet, l'art 45, par. 1 RGAM règle de manière précise les délais de procédure en cas de détention de la personne. Selon celui-ci, la requête aux fins de prise en charge ou la notification de reprise en charge doit être effectuée dans un délai de deux semaines après la réponse positive d'Eurodac ou l'enregistrement de la demande. Une réponse à la demande doit être donnée au plus tard dans un délai d'une semaine. Il en résulte un délai total de trois semaines au cours duquel l'acceptation de la prise en charge ou la confirmation de la reprise en charge doit être donnée. L'allongement de la durée de détention d'une semaine n'est aucunement justifié.

C'est d'ailleurs ce qu'a constaté le Tribunal administratif de Zurich concernant la durée actuelle de détention en phase préparatoire⁹. Selon ce dernier, la semaine supplémentaire (dépassant le délai

⁸ Rappelons ici que selon l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_549/2021 du 3 septembre 2021, une motivation brève et générale n'est pas non plus suffisante.

⁹ Tribunal administratif de Zurich, VB.2024.00340 du 25 juillet 2024.

actuel de six semaines prévu par le règlement Dublin III) n'est pas compatible avec le droit européen. En effet, la détention régulière prévue à la lettre c. doit commencer dès l'accord de l'État responsable de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir une semaine supplémentaire pour la rédaction de la décision et de sa notification, raison invoquée par le CF pour justifier une quatrième semaine¹⁰.

Les CSP demandent donc de rendre la législation suisse conforme avec le droit européen et de ramener la durée de détention à trois semaines, au lieu de quatre, pendant la préparation de la décision Dublin (art. 76, al. 3, let. c P-LEI).

3.1.8. Sur l'enregistrement audio de l'entretien personnel

Parmi les changements à saluer, l'art. 22, par. 7 RGAM prévoit un enregistrement sonore de l'entretien personnel (actuellement entretien Dublin). Néanmoins, dans la transposition en droit suisse, le refus de cet enregistrement par la personne concernée constituera une violation de l'obligation de collaborer prévue à l'art. 8 LAsi¹¹, ce à quoi les CSP s'opposent. En effet, aucune base juridique présente dans les nouveaux règlements européens ne permet d'arriver à cette conclusion.

Par ailleurs, le texte actuel restreint l'accès de l'enregistrement aux locaux de l'autorité. Cette restriction risque de rendre difficile, voire impossible, son accès à la représentation juridique. La consultation des enregistrements par la représentation juridique doit être garantie, même en dehors des locaux de l'autorité compétente.

Enfin, afin de tendre à une harmonisation des procédures nationales, il faudrait prévoir un enregistrement audio de l'audition sur les motifs d'asile au sens de l'art. 29 LAsi, à moins que cela soit contraire à la volonté explicite de la personne requérante. Comme les aspects techniques doivent de toute façon être réglés pour les entretiens Dublin, cela n'entraînera pas de dépenses supplémentaires.

Les CSP proposent donc d'indiquer à l'art. 26 LAsi que si le ou la requérant-e refuse l'enregistrement sonore, il y est renoncé et qu'un procès-verbal est établi. De plus l'enregistrement sonore doit être également proposé à l'art. 29 LAsi, avec la possibilité d'un procès-verbal ordinaire en cas de refus de la personne concernée. Dans tous les cas, les enregistrements audios doivent être facilement accessibles pour les représentant-es juridiques, et les moyens techniques nécessaires et sécurisés doivent leur être fournis.

¹⁰ Rapport explicatif, p. 78.

¹¹ Rapport explicatif, pp. 82-83.

3.2. Sur la reprise du règlement Eurodac

Le règlement Eurodac révisé est un développement de l'acquis de Dublin et est donc contraignant pour la Suisse. Ce nouveau règlement définit les modalités d'enregistrement des données relatives aux personnes et aux procédures dans le système d'information Eurodac. Le règlement révisé abaisse l'âge minimum d'enregistrement de 14 ans à 6 ans et prévoit la collecte de nombreuses données supplémentaires (notamment la photo, le nom, l'âge, la nationalité, les données relatives aux transferts Dublin et aux retours). Il intègre en outre des catégories supplémentaires dans lesquelles les personnes sont enregistrées en fonction de leur type d'arrivée (p. ex. séjour irrégulier, recherche et sauvetage, personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire). Désormais, toutes les catégories d'enregistrement pourront être comparées les unes aux autres.

Outre les objectifs actuels, l'art. 1 du règlement Eurodac mentionne désormais le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'UE, la détection de mouvements secondaires au sein de l'UE ainsi que l'identification des ressortissant-es de pays tiers en séjour irrégulier, dans le but d'empêcher la poursuite du voyage de ces personnes et de faciliter leur expulsion.

Concrètement, toutes les données pourront être comparées avec les divers systèmes européens (EES, VIS, ETIAS, SIS). Ces données seront directement enregistrées dans le répertoire commun des identités (CIR) et seront désormais accessibles aux différentes autorités compétentes et responsables de la saisie des données de tous les États membres. Les autorités de poursuite pénale auront également accès aux données contenues dans Eurodac via le CIR.

Au niveau suisse, cela veut dire que l'accès aux données Eurodac sera étendu au profit des autorités migratoires et policières de tous les niveaux de l'État (SEM et offices cantonaux des migrations pour les questions relevant du droit d'asile et des étrangers; Fedpol, SRC, polices cantonales et municipales).

De manière générale, les CSP critiquent vivement l'extension des objectifs d'Eurodac et l'intégration de nouvelles catégories de personnes. La collecte, le stockage et l'utilisation des données de groupes de personnes de plus en plus importants font d'Eurodac un instrument de surveillance global des mouvements migratoires et des personnes étrangères. Or, ni l'extension massive de la collecte et du stockage des données ni l'extension de l'utilisation de ces données à de nombreux acteurs ne sont nécessaires et proportionnées. En effet, un fonctionnement plus efficace du système Dublin ou la volonté d'obtenir « une image plus complète des personnes ayant fait l'objet d'une saisie »¹² ne justifient pas de collecter de manière exhaustive des données biométriques et personnelles hautement sensibles, de les mettre à la disposition de nombreuses autorités dans toute l'Europe et de les conserver cinq, voire dix ans, même lorsque les personnes concernées ont obtenu un titre de séjour ou ont quitté l'espace Schengen depuis longtemps.

Les CSP considèrent également comme particulièrement problématique l'extension des droits d'accès des autorités cantonales de migration, des autorités de police et de poursuite pénale, ainsi que la transmission de données biométriques à des États tiers à des fins de rapatriement.

3.2.1. Sur les données collectées

En référence aux art. 13 et 14 ainsi qu'aux chapitres II à VIII du règlement Eurodac, l'art. 109k, al. 2 P-LEI et l'art. 102a^{bis}, al. 2 P-LAsi résumant de manière très succincte les multiples données qui doivent être collectées soit par le SEM, soit par les autorités cantonales de police et des étrangers, soit par la

¹² Rapport explicatif, p. 118.

police aéroportuaire. Une fois saisies, ces données seront transmises soit au système central Eurodac (lettres c et d), soit au registre central d'identité CIR (lettres a et b), où elles peuvent également être consultées par les autres autorités susmentionnées. Derrière les quelques lettres de ces articles de loi, se cache la collecte de données la plus complète jamais décidée dans une seule banque de données de l'UE, à savoir les dix empreintes digitales et l'image faciale de toutes les personnes concernées par le règlement Eurodac à partir de l'âge de six ans (lettre a), toutes les données personnelles disponibles, y compris les copies de passeports (lettre b), mais aussi les informations détaillées sur les étapes de la procédure, comme les décisions de non-entrée en matière, les transferts, les expulsions ou les départs (lettre c). Des informations sensibles sur les risques pour la sécurité constatés lors du filtrage (voir point 4) peuvent aussi être enregistrées dans le système central d'Eurodac (lettre d).

Le fait que ces informations ne soient pas précisées dans l'avant-projet proposé est particulièrement préoccupant. Les CSP demandent que le détail des informations récoltées soit ancré dans le droit.

3.2.2. Sur l'obligation de se soumettre à la collecte des données

L'art. 13, par. 3 du règlement Eurodac prévoit que «Les mesures administratives visant à assurer le respect de l'obligation de fournir les données biométriques prévues au paragraphe 1 sont prévues par le droit national. Ces mesures sont effectives, proportionnées et dissuasives, et peuvent inclure la possibilité d'utiliser la contrainte en dernier ressort.»

Ces mesures ne sont toutefois pas précisées dans le rapport explicatif ni dans l'avant-projet de modification de loi.

Il paraît pourtant nécessaire, au vu du nombre fortement élargi de catégories de personnes concernées et de la réduction à six ans de l'âge minimum pour la saisie des données biométriques, de clarifier ces mesures en y incluant un examen de la proportionnalité.

3.2.3. Sur l'âge minimum d'enregistrement des données

Les chapitres II à VIII (articles 15 à 26) du règlement Eurodac indiquent que les données biométriques et personnelles de toutes les catégories de personnes concernées doivent être enregistrées à partir de l'âge de six ans. Cette mesure paraît inutile, disproportionnée et incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par ailleurs, l'avant-projet indique à l'art. 99, al. 1 P-LAsi, que le CF peut «prévoir un relevé d'empreintes et d'images faciales pour les mineurs de moins de 6 ans». Or, l'article 14, par. 1 du règlement Eurodac indique explicitement: «Les données biométriques des mineurs âgés d'au moins six ans sont recueillies par des fonctionnaires formés spécifiquement pour recueillir les données biométriques d'un mineur, d'une manière adaptée aux enfants et tenant compte de leur spécificité, dans le plein respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et des garanties prévues par la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale lors de l'application du présent règlement. En cas d'incertitude quant à la question de savoir si un enfant est âgé ou non de moins de six ans et si aucun justificatif de l'âge de cet enfant n'est disponible, les autorités compétentes des États membres considèrent que l'enfant est âgé de moins de six ans aux fins du présent règlement.»

Les CSP exigent que la phrase citée soit supprimée.

Ils demandent aussi que la Suisse renonce totalement à la collecte de données biométriques et autres pour les enfants de moins de 15 ans, en particulier si les personnes ne sont pas accompagnées.

A minima, une pesée d'intérêts dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être effectuée en vue de la saisie des données et les données des personnes de moins de 15 ans ne doivent pas être utilisées à des fins policières, sauf si les personnes sont victimes de la traite des êtres humains.

3.2.4. Sur la menace pour la sécurité intérieure

Les enregistrements possibles dans le système central d'Eurodac concernant une menace pour la sécurité intérieure (art. 17, par. 2, let. i; art. 22, par. 3, let. d; art. 23 par. 3, let. e du règlement Eurodac) sont relativement vagues: elles concernent les personnes armées, violentes ou celles pour lesquelles des éléments indiquent qu'elles sont impliquées dans une infraction.

Les conséquences procédurales d'un tel enregistrement de sécurité ne sont pas claires non plus. On peut toutefois supposer que celui-ci peut avoir un impact important sur la procédure d'asile.

Pour les CSP, il convient donc de s'assurer que les résultats positifs résultant de la comparaison de données personnelles avec les systèmes d'information de l'UE dans le cadre du filtrage soient communiqués aux personnes concernées, en vertu de leur droit d'être entendues et du bénéfice d'une procédure équitable.

Dans la transposition en droit suisse, il convient également de définir les notions relativement floues de « violente » et « armée ». D'autant plus que si une personne a été violente ou armée, une procédure pénale pourra être ouverte contre elle. Le droit de consulter le dossier, de se faire représenter gratuitement et d'être entendu doit être fixé conformément au Code pénal.

3.2.5. Sur la comparaison des données biométriques

Selon le nouveau règlement, les données biométriques saisies seront automatiquement comparées, immédiatement après leur transmission à Eurodac, avec les données biométriques déjà enregistrées pour toutes les catégories de personnes figurant dans Eurodac, à l'exception des données relatives aux personnes réfugiées réinstallées. En cas de concordance, toutes les données disponibles, y compris les informations personnelles et procédurales, sont immédiatement transmises à l'État demandeur.

Dans certains cas de réponse positive à la suite d'une consultation d'Eurodac, les États membres sont tenus, en vertu de l'art. 38, al. 4, du règlement Eurodac, de faire vérifier les résultats de la comparaison automatisée par des experts formés à cet effet. L'art. 109^{quinquies}, al. 1 P-LEI et l'art. 102a^{quinquies}, al. 1 P-LAsi renvoient à cette vérification, mais ne précise pas à quel moment celle-ci est nécessaire. Or, notamment pour les cas où les résultats positifs d'Eurodac sont contestés ou contestables par la personne concernée, il convient de préciser dans quelles situations un examen par un-e spécialiste est nécessaire. En outre, la qualification des spécialistes chargé-es de la vérification des empreintes digitales et de l'image faciale n'est pas précisée.

Les demandent que des clarifications soient apportées aux art. 109^{quinquies}, al. 1 P-LEI et l'art. 102a^{quinquies}, al. 1 P-LAsi, concernant les situations où un-e expert-e doit vérifier la comparaison des données Eurodac. La qualification des expert-es doit également être spécifiée.

3.2.6. Sur les autorités autorisées

Conformément à l'art. 109^{quater}, al. 1 P-LEI et à l'art. 102a^{quater}, al. 1 P-LAsi, les autorités désignées en vertu de l'art. 5 du règlement Eurodac qui peuvent demander l'accès aux informations enregistrées dans Eurodac à des fins de prévention des menaces et de poursuite pénale sont Fedpol, le SRC, le Ministère public de la Confédération ainsi que les autorités cantonales de police et de poursuite pénale et les polices des villes de Zurich, Winterthur, Lausanne, Chiasso et Lugano.

Les CSP regrettent que cette liste ait été étendue au SRC.

En effet, un accès purement lié au renseignement par les autorités suisses doit être rejeté, la coopération en matière de renseignement n'étant pas couverte par les accords d'association à Schengen et Dublin. En conséquence, aucun accès direct aux données enregistrées dans Eurodac ne devrait lui être accordé.

3.2.7. Sur l'autorité chargée de la vérification de l'usage d'Eurodac à des fins répressives

L'autorité chargée de contrôler l'accès à Eurodac à des fins répressives assume une très grande responsabilité en matière de droits fondamentaux et de protection des données. C'est pourquoi, conformément à l'art. 6, par. 1 du règlement Eurodac, elle doit s'acquitter de ses tâches en toute indépendance, être séparée des services opérationnels au sein des autorités désignées conformément à l'art. 5 du règlement Eurodac et ne pas recevoir d'instructions de leur part. Inversement, l'organe de contrôle ne doit pas être en mesure d'introduire lui-même des demandes d'accès à Eurodac.

L'art. 109^{quater}, al. 2 P-LEI et l'art. 102a^{quater}, al. 2 LAsi instituent la Centrale d'engagement et d'alarme de Fedpol comme entité nationale de contrôle. À notre sens, le fait qu'une entité qui fait partie d'un organe ayant droit d'accès à Eurodac – Fedpol – ne garantit pas l'indépendance demandée par le règlement Eurodac. Il conviendrait de désigner une autorité de vérification réellement indépendante.

Les CSP demandent qu'une instance judiciaire soit désignée comme organe de contrôle et que, par conséquent, l'accès aux données hautement personnelles, telles que les empreintes digitales et les images faciales, soit contrôlé par un-e juge.

3.2.8. Sur la protection des données et le droit à l'information

Au vu de l'importance des données contenues dans Eurodac, et en vertu de la protection des données, les CSP sont convaincus que les personnes concernées doivent être informées à l'avance, dans une langue qu'elles comprennent, des données collectées, des finalités de la collecte et des autorités qui peuvent accéder à leurs données. En outre, lorsque des données personnelles sont transmises à des États tiers, à des organisations internationales, à des particuliers ou à des autorités de poursuite pénale, les personnes concernées doivent en être à nouveau informées.

L'accès aux données enregistrées dans Eurodac doit être garanti aux personnes concernées de manière complète. Dans ce sens, il paraît nécessaire de mettre en place des procédures simples pour la consultation, la rectification et l'effacement des données pendant toute la durée de conservation des données, jusqu'à dix ans, et notamment lorsque les personnes concernées ont quitté la Suisse ou l'espace Schengen. En tenant compte du fait que les ayants droit ne maîtrisent généralement pas la langue et le système juridique suisse, un droit au conseil et à l'assistance juridique gratuite devrait être instauré en vue de l'accès d'accès, de la rectification et de la suppression des données.

Les CSP demandent qu'une réglementation complète du droit à l'information et du droit d'être entendu sur la récolte de données soit établie. Lorsque la récolte peut donner lieu à des poursuites pénales, ces droits doivent être conformes au Code pénal. Un droit à une protection juridique gratuite dans le cadre des procédures d'accès et de rectification des données doit également être établi.

3.2.9. Sur la transmission des données à des États tiers

La transmission de données biométriques enregistrées dans Eurodac à des États tiers, des organisations internationales et des organismes privés est explicitement interdite par le règlement Eurodac actuellement en vigueur. L'art. 109I LEI et l'art. 102c al. 5 LAsi actuels stipulent également qu'une telle transmission ne peut avoir lieu « en aucun cas ». Le nouveau règlement Eurodac supprime cette limite en matière de droit fondamental et de protection des données. Désormais, les données biométriques enregistrées dans Eurodac, c'est-à-dire les empreintes et les images faciales pourront être transmises à des États tiers, à des organisations internationales et à des organismes privés à des fins d'identification et d'établissement de documents de voyage dans le cadre d'une procédure de retour.

L'article 50 du règlement Eurodac fixe néanmoins une série de conditions. Ainsi, la proportionnalité doit être respectée, le principe de non-refoulement et l'interdiction de divulguer ou d'obtenir des informations conformément au règlement (UE) 2024/1348 sur la procédure d'asile doivent être respectés et la nécessité de la transmission doit être prouvée. En outre, les dispositions du chapitre V du règlement (UE) 2016/679 doivent être respectées et la transmission des données doit être vérifiée par une autorité de contrôle indépendante.

L'avant-projet d'art. 109I^{bis} P-LEI et l'art. 102c, al. 6, P-LAsi indiquent que les conditions prévues à l'art. 50 du règlement Eurodac doivent être remplies. Il semble peu cohérent d'un point de vue juridique que le droit suisse renvoie à un article qui mentionne des règlements de l'UE qui ne sont pas contraignants pour elle.

Les CSP demandent que l'art. 109I^{bis} P-LEI et l'art. 102c, al. 6 P-LAsi soient précisés et corrigés en conséquence, en reprenant la question de la situation en matière de protection des données dans les États tiers et un contrôle de la proportionnalité par une autorité indépendante.

3.3. Sur la reprise du règlement sur le filtrage

Ce règlement est un développement de l'acquis de Schengen et concerne donc la Suisse. Il prévoit une procédure de filtrage aux frontières extérieures de l'espace Schengen – aux aéroports pour la Suisse - afin d'établir l'identité des personnes arrivant irrégulièrement et de les orienter vers la procédure appropriée (retour, asile ou relocalisation dans un autre État Schengen en vertu du mécanisme de solidarité). La procédure de filtrage comprend l'identification et l'enregistrement des personnes qui arrivent, la comparaison avec les bases de données pertinentes (contrôle de sécurité) et un contrôle sanitaire. Les règles relatives à une éventuelle procédure d'asile ultérieure aux frontières extérieures de l'UE sont définies dans le règlement sur la procédure d'asile.

Le règlement «filtrage» prévoit également que la procédure de filtrage pourra être appliquée à des personnes en situation irrégulière qui seraient interpellées directement sur le territoire d'un État membre (Art. 7 Rfiltrage), à deux conditions: qu'elles soient entrées de façon non autorisée sur le territoire des États membres; qu'elles n'aient pas déjà été soumises à cette procédure de filtrage.

La procédure peut durer trois jours et les personnes doivent être maintenues à disposition des autorités pendant l'application de la procédure, à l'issue de laquelle elles seront orientées vers une procédure d'expulsion ou une procédure d'asile, éventuellement en rétention.

À noter que le texte ne prévoit pas d'exception à l'application de cette procédure pour les familles ou les RMNA.

Dans un délai de 3 jours (pour les procédures sur le territoire) ou 7 jours (pour les procédures à l'aéroport), l'autorité compétente procède à:

- **un contrôle d'identité ainsi qu'à la prise d'empreintes et l'enregistrement dans les bases de données européennes (art. 14 Rfiltrage);**
- **un contrôle de sécurité pouvant impliquer une fouille des objets et de la personne ainsi que la consultation de nombreux fichiers (art. 15 Rfiltrage);**
- **un contrôle sanitaire effectué par du personnel médical qualifié et devant permettre l'accès à des soins médicaux d'urgences (art. 12 Rfiltrage);**
- **un contrôle de vulnérabilité devant être effectué par « un personnel spécialisé » pour détecter notamment les personnes apatrides, victimes de tortures et toute personne nécessitant des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure (art. 12 Rfiltrage).**

À l'issue du contrôle, un formulaire de filtrage est rempli incluant les informations relatives à l'identité, aux résultats des contrôles effectués, à l'itinéraire et au motif de l'arrivée, au respect ou non des obligations de coopérer par la personne concernée ainsi qu'à la procédure appliquée. L'ensemble de ces informations pourra être utilisé et contrôlé par les autorités administratives et juridictionnelles des différents États membres concernés pendant la procédure d'asile et de retour (art. 17 Rfiltrage).

3.3.1. Sur la rétention prévue à l'art. 73 LEI

Le Rfiltrage et le projet de modification de la LEI s'accompagnent d'une possibilité de rétention (art 73, al1, let. d et al. 2bis P-LEI) qui n'est pas soumise au contrôle judiciaire. Les CSP demandent que cette mesure de rétention constitue l'*ultima ratio* et qu'elle ne soit ordonnée que dans des cas exceptionnels. Les critères de rétention doivent être définis de manière exhaustive, en particulier en ce qui concerne le risque de passage à la clandestinité.

Par ailleurs, la possibilité d'une rétention de sept jours prévue pour le filtrage aux frontières extérieures (c'est-à-dire à l'aéroport pour la Suisse) est excessivement longue. À l'instar de la réglementation relative à la détention pénale, un contrôle judiciaire devrait avoir lieu après 48h au maximum.

Les CSP demandent donc à ce que soit inscrit dans la loi un contrôle judiciaire obligatoire pendant la rétention, au plus tard après 48h. La rétention doit être basée sur des critères transparents et constituer l'ultima ratio, après épuisement de toutes les mesures moins contraignantes.

3.3.2. Sur l'absence de représentation juridique

En Suisse, le filtrage fera partie de la phase préparatoire en cas de dépôt d'une demande d'asile. Cependant, le projet du Conseil fédéral indique que le conseil et la représentation juridiques gratuits ne sont garantis qu'à l'issue du filtrage (art. 102h, al. 1 P-LAsi et art. 22, al. 7 P-LAsi).

Pour les CSP, il est indispensable que la représentation juridique soit présente dès le filtrage. En effet, le filtrage est une étape décisive de la procédure. Dès le début, les personnes doivent être informées de manière adéquate sur le déroulement de la procédure et sur leurs droits. De plus, les informations recueillies lors du filtrage seront utilisées dans les procédures ultérieures, notamment en ce qui concerne les membres de la famille présent·es sur le territoire Schengen ou les données relatives à l'examen de la vulnérabilité. À ce titre, il faut rappeler que la Suisse a été critiquée à plusieurs reprises pour ses lacunes en matière d'identification des vulnérabilités et des besoins particuliers dans le cadre des procédures d'asile, notamment par le Conseil de l'Europe (GRETA), le HCR et la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)¹³.

À cela s'ajoute le fait que, dans les cas relevant du droit des étrangers, le filtrage peut se terminer par une décision de retour si aucune demande d'asile n'est déposée. La présence de la protection juridique est essentielle puisqu'un il existe un risque important que des personnes soient dissuadées de demander l'asile pendant la procédure de filtrage.

Les CSP demandent à ce que la protection juridique soit assurée dès le début du filtrage, que ce soit dans les CFA, aux aéroports ou dans les structures cantonales. Ces tâches supplémentaires doivent être prévues dans la LAsi et la LEI indemnisées en conséquence.

3.3.3. Sur l'hébergement des personnes soumises au filtrage sur le territoire

L'avant-projet du Conseil fédéral ne contient aucune disposition relative aux conditions de vie des personnes concernées par le filtrage. À ce titre, l'art. 8, par. 8 Rfiltrage stipule: « Les États membres veillent à ce que toutes les personnes soumises au filtrage bénéficient d'un niveau de vie qui garantisse leur subsistance, protège leur santé physique et mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte. »

La Suisse n'étant pas liée par cette Charte, les mêmes garanties en termes de contenu que celles prévues par la charte des droits fondamentaux de l'UE doivent être inscrites dans le droit suisse, en matière de normes d'hébergement, de prestations matérielles et de soins médicaux.

¹³ Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), [Rapport d'évaluation Suisse, Troisième cycle d'évaluation](#), 20 juin 2024 ; [Recommandations du HCR concernant l'hébergement des demandeur·euses d'asile dans les Centres fédéraux d'asile \(CFA\)](#), novembre 2023 ; CNPT, [Rapport de la Commission nationale de prévention de la torture au Secrétariat d'État aux migrations sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile \(2021 – 2022\)](#), décembre 2022.

3.3.4. Sur le résultat du filtrage et la possibilité de recours

Le fait que le filtrage puisse se terminer par une décision de retour lorsque la personne concernée ne dépose pas de demande d'asile n'est que brièvement abordé par le Conseil fédéral dans son avant-projet. Dans les adaptations proposées de la LEI et de la LAsi, il est seulement précisé, en rapport avec l'issue du filtrage, qu'une « attribution à la procédure appropriée » aura lieu.

Les CSP demandent que la loi précise dans quelles circonstances le filtrage peut se terminer par une décision de retour directe.

Par ailleurs, du point de vue des CSP, toute décision découlant du filtrage doit prendre la forme d'une décision susceptible de recours. Les textes de loi (LEI et LAsi) devraient être complétés dans ce sens.

3.3.5. Sur le mécanisme de contrôle indépendant et l'accès de la société civile au filtrage

Les CSP soulignent l'importance du mécanisme de contrôle indépendant qui doit être mis en place dans tous les États membres de Schengen conformément à l'art. 10 Rfiltrage, afin de garantir le respect du droit international et des droits fondamentaux pendant le filtrage. Le règlement sur le filtrage prévoit explicitement l'implication de plusieurs parties prenantes dans le mécanisme de contrôle (art. 10, al. 2 Rfiltrage), ce qui n'est pas le cas dans la formulation de l'art. 21b al.2 P-LAsi, selon lequel un service compétent devrait être désigné.

Par ailleurs, le Rfiltrage indique à l'art. 8, par. 6, que « Les organisations et les personnes qui fournissent des conseils bénéficient d'un accès effectif aux ressortissants de pays tiers au cours du filtrage. Les États membres peuvent imposer des restrictions à cet accès en vertu du droit national lorsque ces restrictions sont objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un point de passage frontalier ou d'un centre où le filtrage est effectué, pour autant que cet accès n'en soit pas considérablement restreint ou rendu impossible. »

L'accès de la société civile aux personnes contrôlées n'est repris nulle part dans l'avant-projet de loi proposé. Il est pourtant essentiel pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes et prévenir tout dysfonctionnement.

Les CSP demandent que l'art. 21b, al. 2 P-LAsi soit adapté en conséquence, car outre la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), explicitement mentionnée dans l'avant-projet, l'Institution suisse des droits humains (ISDH) pourrait également jouer un rôle.

L'accès de la société civile aux personnes soumis à une procédure de filtrage, au sens de l'art. 8, par.6 Rfiltrage doit être réglementé.

3.4. Sur les règlements non contraignants

Les CSP sont convaincus que si le Pacte européen venait à être adopté, la solidarité avec les personnes en fuite et leurs droits fondamentaux doivent être placés au centre des préoccupations. Pour contrer les nombreux dysfonctionnements décrits au point 2, les CSP demandent que la Suisse s'engage en faveur de la protection des personnes concernées de manière concrète.

Nous souhaitons rappeler ici que la politique migratoire et le régime d'asile européen commun (RAEC) font partie de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » de l'Union européenne qui implique un principe de reconnaissance mutuelle. Dans le domaine migratoire, les États membres s'engagent en principe à appliquer les décisions juridiques des autres États membres. Pour que les décisions soient juridiquement reconnues entre les États membres, il est nécessaire qu'il y ait une confiance mutuelle dans les systèmes d'asile. Le RGAM indique ainsi au considérant 36, le principe selon lequel tous les États membres sont considérés comme des pays sûrs. En outre, le consid. 7 du règlement RGAM indique qu'une élaboration intégrée des politiques et une approche globale de la gestion de l'asile et des migrations sont nécessaires « pour garantir la cohérence et l'efficacité des actions et mesures de l'Union et des États membres dans le cadre de leurs compétences respectives ».

Les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles supposent donc une harmonisation aussi forte que possible des conditions d'accueil et de protection dans les États membres concernés.

À ce titre, la directive sur l'accueil a été révisée, afin de mieux définir les conditions d'accueil des personnes en quête de protection. Le CF devrait harmoniser les conditions suisses avec les normes européennes, de manière à garantir des conditions équivalentes pendant les procédures d'asile. D'autres garanties présentes dans cette directive concernent l'identification et le traitement des personnes vulnérables et, là aussi, une harmonisation serait bienvenue.

Autre exemple, le nouveau règlement de l'UE sur la réinstallation fixe le cadre de l'octroi de visas humanitaires et de la réinstallation de personnes ayant besoin d'une protection internationale en provenance de pays tiers. Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral constate que la Suisse dispose d'un programme national de réinstallation qui est actuellement « temporairement suspendu en raison des défis que pose le système d'asile suisse »¹⁴. Les CSP sont convaincus que la Suisse doit reprendre son programme national de réinstallation, en cohérence avec la réinstallation européenne. Cette harmonisation permettrait d'ouvrir des voies de fuite sûres aux personnes ayant besoin de protection et de lutter ainsi contre la mortalité sur les routes de l'exil.

3.4.1. Sur la participation au mécanisme de solidarité

Dans son projet de consultation, le CF se prononce pour une participation de principe aux mesures de solidarité. Il estime suffisant d'examiner « d'année en année » si une participation de la Suisse est indiquée et, dans l'affirmative, sous quelle forme celle-ci aura lieu¹⁵.

L'idée de solidarité dans le domaine de l'asile est essentielle, lorsqu'elle signifie partage des responsabilités, accueil et protection des personnes en quête d'asile. Or, le Pacte de l'UE se caractérise par un cloisonnement et des durcissements à l'égard des personnes concernées, notamment aux frontières extérieures de l'UE. En adoptant le Pacte européen, la Suisse porte elle aussi la responsabilité de veiller à ce que les droits fondamentaux des personnes migrantes soient respectés sur tout le

¹⁴ Rapport explicatif, p. 17.

¹⁵ Rapport explicatif, p. 219-220.

territoire européen. Ce que nous a montré le système Dublin jusqu'à présent, c'est que les conditions d'hébergement, d'accueil et de procédure d'asile dans les pays soumis à une pression migratoire accrue en raison de leur situation géographique sont loin d'être dignes. Dans les États Dublin comme la Grèce, l'Italie, la Bulgarie ou la Croatie, il existe des lacunes systémiques qui conduisent ou devraient conduire à une activation systématique de la clause de souveraineté.

Dans son rapport explicatif, le CF conclut que la Suisse a la responsabilité de veiller à ce que les droits fondamentaux des migrants aux frontières extérieures de l'UE soient respectés à tout moment. Selon lui, les « charges » dans le domaine de la migration doivent être mieux réparties et une mise en œuvre efficace du mécanisme de solidarité serait également dans l'intérêt de la Suisse¹⁶.

Sur le principe, les CSP saluent le fait que le CF considère ce nouveau mécanisme de solidarité comme une chance¹⁷. Cependant, les CSP sont persuadés que la Suisse doit s'engager à respecter ce mécanisme de solidarité et à y apporter une contribution concrète, en l'inscrivant dans la loi. Cette contribution doit prendre la forme d'une participation aux relocalisations, en tenant compte de la volonté des personnes concernées. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra lutter contre la surpopulation à venir des centres de premier accueil aux frontières extérieures de l'UE et contre le risque d'aggravation des conditions contraires aux droits humains dans certains États Dublin.

Ancrer la solidarité dans le droit

La mise en œuvre du mécanisme de solidarité requiert la participation de tous les États européens. Le système actuel répartit les responsabilités de manière trop inégale, et ce au détriment des États frontaliers extérieurs de l'UE. La Suisse, elle, en profite doublement : premièrement, par sa situation géographique et deuxièmement, par le fait qu'elle transfère bien plus de personnes vers d'autres États européens qu'elle n'en accueille elle-même.

Dans les pays situés aux frontières de l'UE, l'inégalité du système engendre une détérioration massive des conditions d'accueil et d'intégration, ainsi que des violations quotidiennes des droits humains. La direction que prend le nouveau RAEC, avec l'accent mis sur le frein aux mouvements secondaires, risque d'aggraver cette dynamique. C'est d'ailleurs pour cette raison que le mécanisme a été mis en place, comme contrepartie aux nouvelles procédures frontalières.

Pour une véritable solidarité, les CSP demandent que soit inscrite à l'art. 113 P-LAsi participation obligatoire, constante et proportionnelle aux mesures de solidarité européennes par la relocalisation en Suisse de personnes en quête de protection provenant d'autres États européens.

Privilégier la relocalisation et les compensations de responsabilité

La relocalisation joue un rôle central dans le mécanisme de solidarité. Le Conseil fédéral en est également conscient : selon ses termes, le fonctionnement du mécanisme « dépendra de la volonté des États membres de l'UE d'aller au-delà des aides financières et de participer à la responsabilité commune en matière de migration par le biais de la relocalisation »¹⁸.

¹⁶ Rapport explicatif, p. 213 et pp. 217 à 220.

¹⁷ Rapport explicatif, p. 218.

¹⁸ Rapport explicatif, p. 219.

En effet, la relocalisation est la mesure qui contribue le plus à un partage effectif des responsabilités. À ce titre, il convient de critiquer le fait que l'article 56, par. 2 RGAM assimile les contributions financières et les mesures de solidarité alternatives à la prise en charge de personnes en quête de protection. Les États financièrement plus aisés pourront ainsi se soustraire à la relocalisation, ce qui continuera de confronter les États financièrement moins bien lotis à une charge accrue. Le mécanisme de solidarité est ainsi privé de son efficacité.

Dans ce contexte, les mesures de solidarité financières ne peuvent être que complémentaires et ne doivent en aucun cas servir à se soustraire à l'obligation de relocalisation. Des contributions financières supplémentaires de la Suisse doivent être accordées à des fins clairement définies : pour améliorer les systèmes d'accueil nationaux, pour améliorer l'accès à la protection juridique, ainsi que pour la mise en œuvre des mesures d'intégration. Les CSP rejettent clairement les contributions financières qui ont pour objectif la sécurité des frontières ou des projets visant à empêcher la migration, car ils sont en totale contradiction avec le principe de solidarité.

Ajoutons à cela que le Pacte européen prévoit, dans certaines situations précises, des mesures de « compensation de responsabilité » (« responsibility offsets »), en vertu desquelles un État contributeur devient responsable des demandes d'asile qui, en vertu des règles de Dublin, relèveraient en fait de la responsabilité d'un autre État (art. 63 RGAM). Dans le cadre du « responsibility offset », on assiste ainsi à une prise en charge de la responsabilité de l'examen de la demande d'asile par l'Etat dans lequel le requérant d'asile doit attendre son délai de transfert. De telles mesures de compensation doivent généralement être approuvées, car elles vont de pair avec une simplification et une accélération de la procédure, préviennent les longs délais de transfert et sont donc également dans l'intérêt des personnes concernées.

Afin de ne pas compromettre l'efficacité du mécanisme de solidarité, la prise en charge des personnes en quête de protection ainsi que la participation aux mesures de compensation de responsabilité doivent constituer les seules mesures de solidarité de la Suisse. Les contributions financières et les mesures de solidarité alternatives doivent être uniquement complémentaires.

Lors de la relocalisation et de la prise en charge de personnes en quête de protection, il convient de tenir compte des liens familiaux, des besoins de protection particuliers des personnes vulnérables et, en particulier, de la volonté des personnes concernées.

3.4.2. Sur l'alignement des droits avec la protection subsidiaire

L'ancienne directive Qualification a désormais été remplacée par le Règlement (UE) 2024/1347. Il règle aussi bien les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié-e, la protection subsidiaire que les droits attachés aux différents statuts. Pour les CSP, la réforme actuelle est l'occasion unique d'aligner a minima les droits relatifs au statut des personnes admises à titre provisoire en Suisse¹⁹ sur ceux de la protection subsidiaire en vigueur dans l'ensemble de l'UE, et d'en faire un véritable statut positif de protection humanitaire de longue durée²⁰.

En effet, le RAEC et en particulier le système de répartition des compétences en matière de demandes d'asile reposent sur l'hypothèse de base selon laquelle les conditions d'accueil et de protection sont

¹⁹ Art. 85 LEI et suivants.

²⁰ Voir à ce sujet : OSAR, [Protection humanitaire au lieu de l'admission provisoire et du statut S](#), avis du 6 décembre 2023.

équivalentes dans tous les États membres. Il est donc logique que la Suisse s'aligne sur les normes européennes.

En Suisse, les personnes admises à titre provisoire - c'est-à-dire les personnes qui ont fui les guerres et la violence généralisée - sont nettement moins bien loties que dans l'UE en ce qui concerne l'accès au marché du travail aux prestations sociales et à la liberté de mouvement nationale et internationale. L'alignement des droits liés au statut de l'admission provisoire sur les articles 20 à 36 Règlement (UE) 2024/1347 constituerait un premier pas dans la bonne direction.

Le nouveau règlement ne règle certes pas la question du regroupement familial ni le droit à un droit de séjour de longue durée (régulé dans la directive européenne sur le séjour de longue durée), mais une solution adaptée au droit au respect de la vie familiale et aux intérêts supérieurs de l'enfant pourrait être trouvée dans le cadre de la reprise de la position juridique de la protection subsidiaire et du processus d'harmonisation entre le statut S et le statut F, initié par le Conseil fédéral lui-même²¹; ceci notamment afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²². En alignant le niveau de protection des personnes admises à titre provisoire sur celui de la protection subsidiaire, les conditions du regroupement familial devraient donc être alignées sur celles des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile, conformément à la jurisprudence précitée.

En conséquence, les CSP demandent à ce que la Suisse harmonise les droits liés à l'admission provisoire sur ceux liés à la protection subsidiaire européenne (art. 20 à 36 du Règlement (UE) 2024/1347). Le nom de l'admission provisoire doit être changé en « statut de protection humanitaire ».

Les Centres sociaux protestants (CSP.ch),
14 novembre 2024.

²¹ Conseil fédéral, [Le statut de protection S, une mesure efficace selon le groupe d'évaluation](#), 20 septembre 2024.

²² CourEDH, arrêt *M.A c. Danemark*, [6697/18](#), du 9 juillet 2021. Voir à ce sujet, CSP.ch, [Réponse des Centres sociaux protestants](#) à la consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; modification du délai d'attente pour le regroupement familial de personnes admises à titre provisoire), 22.08.2024.