

Reprise par la Suisse de la réforme du régime d'asile européen commun - les enjeux du débat au Conseil national

Résumé du présent dossier

Le Conseil national va débattre le jeudi 19 juin de la reprise par la Suisse de la réforme du Régime d'Asile Européen Commun (aussi connu sous le nom de Pacte sur l'asile et la migration). Selon de nombreuses organisations de défense du droit d'asile ce projet est inefficace, vulnérable aux crises et non solidaire. Lors des débats sur la reprise des quatre parties obligatoires pour la Suisse, les parlementaires ont une certaine marge de manœuvre. Les améliorations suivantes sont notamment sur la table :

Propositions de la majorité CIP-CN

- Les décisions de détention administrative Dublin doivent être précisément motivées et les personnes doivent avoir droit à une représentation juridique pendant la procédure. De plus, toutes les informations relatives à la procédure Dublin dans son ensemble doivent être transmise dans une langue compréhensible par le ou la requérant·e (p. 5).
- La Suisse doit participer de manière volontaire au mécanisme de solidarité, en fonction de la situation migratoire (p. 5).
- Les services responsables du mécanisme de contrôle indépendant de la procédure de filtrage doivent avoir accès à tous les documents pertinents (p. 7).

Propositions de la minorité Vert-es-PS

- Adoption du statut européen de protection subsidiaire (p. 4)
- Prolongation du délai de recours contre les décisions Dublin (p. 5)
- Conditions plus strictes pour ordonner une détention administrative Dublin (p. 5)
- Raccourcissement de la durée maximale de détention administrative (p. 5)
- Contrôle judiciaire automatique après 96 heures de détention Dublin (p. 5)
- Élargissement et harmonisation de la notion de famille aux parents des mineur·es non accompagné·es (p. 5)
- Publication d'un rapport par les services en charge du mécanisme de contrôle de la procédure de filtrage, ainsi que possibilité d'émettre des recommandations (p.7)
- Protection juridique gratuite pendant la procédure de filtrage (p.7)

En avril 2024, le Parlement européen a décidé de réformer en profondeur le régime d'asile européen commun (RAEC). Il s'agit d'un durcissement brutal. Le nouveau système d'asile est vendu comme étant plus efficace, plus résistant aux crises et plus solidaire. Or, ces trois qualificatifs sont trompeurs. En réalité le nouveau régime sera :

Inefficace, car les personnes en quête de protection voient leur liberté de mouvement limitée à grands frais et sous la contrainte, sans que les causes véritables de ce que l'on appelle la „migration secondaire“ ne soient réduites.

Vulnérable aux crises, car les États situés aux frontières extérieures ne sont toujours pas incités à respecter les nouvelles règles et le nouveau mécanisme de crise risque de devenir la norme.

Non solidaire, car il n'y a toujours pas de répartition équitable des personnes en quête de protection au sein de l'Europe et que les dur-

cissements du droit de Dublin sapent le droit d'asile.

La réforme n'est donc rien d'autre qu'une continuation et un durcissement supplémentaire de la politique migratoire européenne qui échoue déjà depuis longtemps.

Au lieu de miser sur le réalisme et de chercher des solutions qui tiennent compte de la perspective et du comportement des personnes en quête de protection, il s'agit d'une véritable fuite en avant dont les maîtres-mots sont exclusion, militarisation, détention et violence.

La réforme au Parlement suisse

Lors de la session de printemps, le 19 juin 2025, le Conseil national sera la première chambre à voter sur la reprise du pacte. En tant qu'État associé à l'espace Schengen-Dublin, la Suisse est tenue de reprendre quatre parties de la réforme.

La Suisse dispose pourtant d'une certaine marge de manœuvre lors de l'adaptation de la réforme dans son droit national. Toutefois, au vu des débats qui ont eu lieu en mai 2025 au sein de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN), chargée

de l'examen préalable, il s'agira plutôt de sauver quelques meubles d'une maison qui est depuis longtemps en flammes.

Néanmoins, certains points méritent une attention particulière. Le présent dossier résume l'état du processus législatif après la procédure de consultation, l'élaboration du message par le Conseil fédéral et les débats au sein de la CIP-CN. Ces quelques pages permettent de mieux comprendre les enjeux du débat.

Les enjeux du débat au Conseil national

Après un premier vote au Conseil national, le projet passera en commission du Conseil des États et sera débattu au Conseil des États lui-même au

plus tôt lors de la session d'automne. S'il n'y a pas de divergences entre les deux Chambres, le vote final aura lieu lors de la même session.

Débat au Conseil national (19.06) : Une majorité et deux minorités

La majorité de la CIP-CN se prononce en faveur de l'entrée en matière et de l'approbation du projet, pour autant qu'aucune remarque ne soit formulée. Outre la majorité, il existe d'autres propositions minoritaires divergentes. Une minorité UDC demande que les projets soient renvoyés au Conseil fédéral avec le mandat de formuler un nouveau projet ne contenant que les parties qui

relèvent du champ d'application de Schengen/Dublin et qui, selon le Conseil fédéral, doivent être reprises par la Suisse.

Une deuxième proposition minoritaire des Vert-es et du PS demande le renvoi du projet et exige des modifications importantes du projet du CF. Celles-ci sont exposées plus loin. Elles peuvent en outre être consultées [ici](#).

Un règlement non repris par le CF, pourtant nécessaire

La réforme du régime d'asile européen commun comprend une dizaine de règlements, la Suisse n'est tenue d'en reprendre que cinq dans son droit national. Elle peut toutefois en reprendre d'autres. Le seul règlement qui améliorerait réellement

les conditions de vie des personnes exilées en Suisse est le règlement sur la qualification, dont la reprise partielle introduirait le statut de protection subsidiaire en Suisse également.

La minorité rouge-verte propose donc ce qui suit :

Créer un nouveau statut de protection subsidiaire pour les personnes actuellement admises provisoirement en Suisse. Ce nouveau statut alignerait entre autres les droits des réfugié·es de guerre en Suisse sur ceux des réfugié·es de guerre dans l'UE, leur permettrait de circuler librement dans l'espace Schengen, simplifierait les regroupements familiaux, supprimerait l'obligation de s'annoncer en cas de prise d'emploi et permettrait également, à moyen terme, d'obtenir un permis de séjour durable au lieu d'une tolérance.

En outre, la Suisse, pays enclavé bénéficiant du système Dublin, doit participer au mécanisme de solidarité entre les pays de l'espace Dublin, de manière contraignante, en s'engageant à accueillir une certaine proportion de personnes en quête de protection. La Suisse doit aussi participer à nouveau concrètement à la réinstallation des personnes particulièrement vulnérables et elle doit assouplir sa pratique extrêmement restrictive en matière d'octroi de visas humanitaires.

Amendements aux règlements de l'UE

Tous les autres amendements portent sur les cinq règlements qui doivent être repris en raison du développement de l'acquis de Schengen et de Du-

blin. Les différentes propositions sont exposées ci-dessous.

1) Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et des migrations et règlement (UE) 2024/1359 relatif à la gestion des situations de crise

L'essentiel en bref :

(EU) 2024/1351 : Le règlement sur l'asile et la gestion des migrations (RGAM) remplace l'ancien règlement de Dublin. Au lieu de remédier aux problèmes du système de Dublin, le principe de la responsabilité de l'État de première entrée a été maintenu et même étendu. À l'avenir également, les États membres situés aux frontières extérieures seront responsables d'une grande partie des procédures d'asile. L'opportunité évidente de laisser les demandeur·ses d'asile choisir eux-mêmes

leur pays de destination ou de prendre en compte les liens existants, les connaissances linguistiques ou les membres de la famille dans le pays de destination n'a pas été saisie. Les nouvelles règles n'empêchent pas non plus ce que l'on appelle la „migration secondaire“. Au contraire, la situation des personnes en quête de protection en Europe et en Suisse va encore se dégrader en raison de divers durcissements et de nouvelles possibilités de sanctions.

Toutefois, quelques améliorations de ce projet sont encore en discussion au Conseil national :

- a) Une proposition minoritaire des Vert·es et du PS demande que la Suisse fasse un usage plus généreux et solidaire de la clause de souveraineté prévue par le règlement Dublin qui lui permet de traiter elle-même les demandes d'asile. Le Conseil fédéral est également invité à définir des critères contraignants pour les cas où elle est tenue de le faire.
- b) La prolongation du délai de recours contre les décisions de Dublin de 5 jours à 3 semaines (minorité Vert·es-PS).
- c) La détention administrative Dublin ne doit être ordonnée qu'en présence d'indices **concrets** laissant craindre qu'une personne veuille se soustraire à son expulsion (minorité Vert·es-PS).
- d) Il est inscrit dans la loi que la décision de placement en détention administrative Dublin doit être motivée, comme c'est le cas actuellement (majorité).
- e) La durée maximale de la détention Dublin doit être réduite de cinq à trois semaines
- f) La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées par un juge **au plus tard**

- après 96 heures.** Le projet du CF prévoit que cela ne se fasse que sur demande du requérant (minorité Vert·es-PS).
- g) L'autorité qui ordonne la détention doit **désigner d'office un représentant légal** pour les personnes qui n'ont pas encore de représentant légal (majorité).
- h) Dans le cadre d'une procédure Dublin, les requérant·es d'asile doivent être informé·es de leurs obligations dans une langue qu'ils comprennent (majorité).
- i) Le ou la conjoint·e d'un·e réfugié·e et ses enfants mineur·es, **ainsi que les parents de réfugié·es mineur·es non accompagnés** doivent être reconnu·es comme réfugié·es et, s'ils se trouvent à l'étranger, doivent être autorisés à entrer en Suisse sur demande (minorité Vert·es-PS).
- j) La Confédération doit participer au mécanisme de solidarité en fonction de la situation migratoire (majorité). Une minorité de l'UDC et du PLR propose que la Suisse ne participe pas au mécanisme de solidarité. Une minorité du PLR propose que la Suisse participe vo-

lontainement au mécanisme de solidarité, à la condition qu'elle ne participe que financièrement (c'est-à-dire qu'elle n'accueille pas de personnes) et seulement si tous les autres pays Dublin respectent les règles de compétence vis-à-vis de la Suisse. Pour rappel la minorité Vert·es-PS demande, elle, que la Suisse participe de manière contraignante au mécanisme, en accueillant des personnes et non financièrement.

(UE) 2024/1359 relatif à la gestion des situations de crise : dans les situations dites de „crise“, les États membres de l'UE peuvent déroger, pour une période allant jusqu'à douze mois, à différentes dispositions du RGAM, du règlement sur la procédure d'asile et de la directive sur l'accueil. La Suisse n'est concernée que par les mo-

difications du RGAM. Le règlement de crise a été très controversé entre les États membres de l'UE et a été introduit avant tout sous la pression des États situés aux frontières extérieures. L'allongement des délais de transfert réguliers dans les situations de crise entraînera des temps d'attente nettement plus longs pour les demandeur·ses d'asile, une insécurité accrue et une intégration retardée. Parallèlement, dans certains cas, les transferts vers les États Dublin en crise seront totalement suspendus.

Il n'y a pas de propositions d'amendement concernant l'ordonnance de crise, car le Conseil fédéral a renoncé à en reprendre des dispositions dans le droit suisse. C'est pourquoi elle ne fait pas l'objet d'un arrêté fédéral distinct, mais a été intégrée au projet de reprise du RGAM.

2) Règlement (UE) 2024/1349 établissant une procédure de gestion des frontières de retour

L'essentiel en bref : Le règlement fixant les procédures de renvoi à la frontière stipule que les personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre de procédures frontalières doivent être expulsées dans un délai de 12 semaines. Comme ce règlement fait partie de l'ac-

quis de Schengen, la Suisse doit l'adopter formellement. Toutefois, en l'état actuel du droit, il n'y aura pas de cas d'application du règlement en Suisse, puisque la Suisse n'est pas liée par le règlement sur la procédure d'asile et ne doit donc pas introduire de procédures à la frontière.

3) Règlement (UE) 2024/1358 concernant la création du système Eurodac pour la comparaison des données biométriques

L'essentiel en bref : Le système de stockage d'empreintes digitales Eurodac sera développé pour devenir un système d'information biométrique complet et largement interconnecté. Outre les dix empreintes digitales, Eurodac enregistrera à l'avenir également les images faciales, toutes les données biographiques, les copies de passeport, ainsi que toutes les étapes de la procédure des demandeur·ses d'asile de plus de six ans. En outre, les personnes migrantes sans papiers appréhendées dans le pays, les personnes bénéficiant d'une protection temporaire (statut S) et les réfugié·es réinstallé·es seront désormais enregistré·es dans Eurodac. L'accès à Eurodac est étendu aux autorités migratoires et policières à tous les niveaux de l'État (SEM et offices canto-

naux des migrations pour les questions d'asile et d'étrangers ; Fedpol, SRC, polices cantonales et municipales à des fins de poursuite pénale). Dans le cadre de l'interopérabilité, Eurodac sera étroitement lié aux autres bases de données migratoires de l'UE (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) et son accès sera simplifié, notamment pour les autorités de poursuite pénale. L'extension massive de la collecte et de la disponibilité des données risque de transformer de grands groupes de population en „réfugié·es transparent·es“. Cela pourrait avoir pour conséquence que le profilage racial et les contrôles indépendants de tout soupçon se multiplient, tout comme la chasse aux réfugié·es à l'intérieur du pays et les expulsions violentes.

4) Règlement (UE) 2024/1356 introduisant un contrôle des ressortissant·es de pays tiers aux frontières extérieures

L'essentiel en bref :

Le règlement sur le filtrage régit désormais le premier contact entre les personnes en demande de protection et les autorités nationales, dans l'esprit d'un contrôle frontalier de rattrapage. Il définit six étapes de procédure pour la collecte de données et la vérification qui doivent être effectuées après le franchissement de la frontière sans papiers valables ou après une appréhension sur le territoire. Celles-ci visent à établir l'identité, à enregistrer les données biométriques dans Eurodac, à procéder à un examen de santé et de vulnérabilité, à effectuer des contrôles de sécurité dans les bases de données nationales et européennes et à orienter les personnes vers les autorités et les procédures appropriées. Les personnes contrôlées sont alors considérées comme n'étant pas entrées dans le pays, même si elles s'y trouvent déjà („fiction de non-entrée“). L'objectif du contrôle au niveau

de l'UE est, d'une part, de garantir une saisie sans failles des données dans Eurodac et, d'autre part, de lancer un processus de sélection concernant les procédures d'asile à suivre (procédures d'asile régulières, procédures accélérées à la frontière ou décision de non-entrée en matière) - sans que les personnes en fuite soient interrogées sur leurs motifs de fuite ou leur besoin de protection. Le contrôle peut durer jusqu'à sept jours, pendant lesquels les personnes contrôlées sont „retenues“, c'est-à-dire emprisonnées. En Suisse, ce sont soit les cantons, soit l'OFDF, soit le SEM dans les centres fédéraux qui seront chargés du contrôle. Les personnes concernées ne seront pas seulement les demandeur·ses d'asile, mais aussi et surtout les personnes migrantes sans papiers, qui peuvent être immédiatement placées en détention en vue de leur expulsion.

Améliorations possibles en débat au Conseil national :

a) Le Conseil fédéral propose un mécanisme de contrôle indépendant dans le cadre de l'examen. Une minorité Vert·es-PS propose l'émission de recommandations avec droit de donner des instructions aux autorités compétentes ainsi que la publication d'un rapport annuel. Quant à la majorité, elle demande à ce que les services en charge du mécanisme de contrôle puissent avoir accès à tous les documents de procédure.

b) Une proposition minoritaire du PS et des Vert·es demande également que les demandeur·ses d'asile bénéficient d'une protection juridique gratuite dans le cadre de la procédure de filtrage, conformément à la réforme suisse de l'asile de 2019, et ce dès le début de la procédure. Le projet du Conseil fédéral prévoit que cette protection juridique ne débute qu'à la fin de la procédure de filtrage.