



Berne-Wabern, 14.11.2024

Pacte européen sur la migration et l'asile

Mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356

Position de la CFM

Contenu

1	Contexte	1
2	Objectifs généraux du Pacte	2
3	Une mise en œuvre responsable	3
4	Un mouvement d'externalisation	4
5	Participation au mécanisme de solidarité	5
6	Mesures d'accompagnement	6

1 Contexte

L'Union européenne a adopté le Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après le Pacte) en mai 2024. Tel qu'adopté, le Pacte est le résultat d'un processus de négociation difficile en raison de nombreux désaccords politiques entre les États membres et les différentes forces politiques du Parlement européen.

Rétrospective :

La Commission européenne a publié en septembre 2020 une prise de position dans laquelle elle a évalué les différents éléments du Pacte. La CFM a, à l'époque, étudié attentivement ce qui était encore une proposition de la Commission européenne. Analysé dans sa globalité, la CFM était arrivée à la conclusion que ce projet était axé sur la sécurité des frontières extérieures et ne tenait pas suffisamment compte de la sécurité et des droits des migrants en quête de protection. Le contenu de la proposition de la Commission favorisait un régime de non-entrée et de cloisonnement des frontières et accroissait en même temps la vulnérabilité des personnes en situation de fuite. Dans ses recommandations, la CFM soulignait également que les mesures permettant d'assurer la protection ne doivent pas se limiter aux lieux d'arrivées mais doivent aussi être pensées tout au long des routes migratoire et dans les zones de transit. Pour la CFM, les réformes proposées par la Commission

européenne comportaient des risques considérables en matière de droits humains.¹ La CFM avait rappelé que la Suisse fait partie du système européen de migration et d'asile et est, de ce fait, conjointement responsable pour la mise en œuvre de ce système.

En mai 2024 l'Union Européenne (ci-après UE) a adopté neuf règlements et une directive qui constituent ce nouveau Pacte. Ce paquet législatif a des conséquences importantes pour la Suisse, soit en ce qui concerne la législation suisse en matière d'asile et de migration, soit aussi, dans une perspective plus large, en ce qui concerne le cadre général de réflexion quant à la gouvernance des questions migratoires.

Les actes juridiques suivants sont contraignants pour la Suisse :

- Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration ;
- Règlement visant à faire face aux situations de crise ;
- Règlement Eurodac ;
- Règlement instituant une procédure de retour à la frontière ;
- Règlement sur le filtrage.

Le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ces règlements le 14 août 2024 et a ouvert la procédure de consultation pour leur mise en œuvre, qui nécessite des modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), de la loi sur l'asile (LAsi) et de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP).

Conformément à son mandat, la CFM a décidé de s'impliquer dans le processus de consultation et de prendre position sur les grandes orientations que contient le Pacte et les questions liées à sa mise en œuvre sur le plan national.

2 Objectifs généraux du Pacte

On peut distinguer deux grands objectifs portant le Pacte.

Le premier objectif est tourné vers l'extérieur : le Pacte veut renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen et distinguer le plus vite possible les personnes ayant une chance d'obtenir une protection des autres, qualifiés de migrants « irréguliers ». Le Pacte s'inscrit donc dans une logique de sécurisation des frontières.

Le deuxième objectif est tourné vers l'intérieur : le Pacte veut renforcer la coopération interne des États membres. L'instauration d'un nouveau mécanisme de solidarité est un élément essentiel de cette coopération améliorée. Il s'agit de mieux répartir les engagements humains, organisationnels et financiers liés aux demandes d'asile.

¹ Dans ce document la CFM recommande que la Suisse s'engage avec conviction en faveur de la protection et de la dignité des réfugiés, dans toutes les instances européennes où elle participe à l'élaboration des politiques de migration et d'asile : <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/politische-beratung/empfehlungen/positionspapier-europa-asyipolitik-dfi.pdf.download.pdf/positionspapier-europa-asyipolitik-dfi.pdf>

La Suisse est directement touchée par ces deux objectifs. En matière interne, mieux répartir les engagements humains, organisationnels et financiers liés aux demandes d'asile est un objectif louable auquel la Suisse devrait pleinement s'associer (voir plus bas). En matière externe, le Pacte s'inscrit avant tout dans une logique de sécurisation des frontières extérieures. La CFM tient à rappeler avec force que toutes les mesures d'adaptation du système suisse d'asile devraient avant tout répondre d'une logique de protection et de défense des droits humains. Le système d'asile doit être conçu et mis en œuvre pour offrir une protection à toutes les personnes qui correspondent aux critères prévus. Pour l'ensemble des personnes, celles qui obtiendront une forme de protection et les autres, la Suisse doit respecter les standards les plus exigeants en matière de qualité des procédures.

La CFM demande avec insistance au Conseil fédéral et au Parlement de travailler à préserver une politique d'asile tournée vers la protection des plus vulnérables. Le paradigme sécuritaire de la migration et de l'asile ne peut excuser aucun manquement aux droits humains et à l'État de droit.

3 Une mise en œuvre responsable

La Suisse a siégé à la table des négociations des ministres européens de la Justice et des Affaires intérieures compétents depuis le début des travaux de réforme du système européen de migration et de l'asile. Mais, comme elle n'est pas membre de l'UE, elle n'a qu'une voix consultative et doit accepter les décisions que les États membres de l'UE prennent dans le cadre de l'évolution des acquis de Schengen et de Dublin. La Suisse possède néanmoins une certaine marge de manœuvre quant à la transposition de ces actes juridiques internationaux dans le droit national.

La CFM demande au Conseil fédéral et au Parlement d'assurer une mise en œuvre du Pacte la plus cohérente possible avec les engagements d'une Suisse humanitaire et fière de sa tradition d'asile. La Suisse doit agir au sens de la Convention de Genève, dans le respect du droit international, des droits fondamentaux et des principes procéduraux liés à l'État de droit. La mise en œuvre doit être guidée en priorité par l'intérêt des personnes cherchant protection, tout en considérant les intérêts des partenaires européens et ceux des États de transit et d'origine.

La CFM tient à illustrer cette préoccupation par deux exemples liés au Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

Exemple 1

L'art. 25 al. 5 du Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration amène un changement par rapport à la réglementation actuellement en vigueur de l'art. 8 al. 4 du règlement Dublin III. Cette nouvelle réglementation prévoit, qu'en cas d'absence de membres de la famille, de frères et sœurs ou de parents au sens de l'art. 25 al. 2 et 3 du Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, l'État membre responsable est celui dans lequel la demande de protection internationale du mineur non accompagné a été enregistrée **en premier lieu**, si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Jusqu'à présent, l'État membre dans lequel **la dernière demande d'asile** a été déposée était considéré comme responsable, à condition que cela soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. La réglementation de l'art. 8 al. 4 du règlement Dublin III se fondait sur un arrêt de la CJCE selon lequel les mineurs non accompagnés constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et qu'il est donc important que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne se prolonge pas plus que nécessaire. Cela signifie que la Suisse ne transfère en principe pas les mineurs non accompagnés vers un autre État membre.

L'intérêt supérieur de l'enfant est prioritaire. La CFM demande au SEM de continuer à entrer en matière sur les demandes d'asile de mineurs non accompagnés sans famille, frères ou sœurs ou parents dans d'autres pays Dublin, pour autant que cela serve l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée. Afin de respecter les prescriptions de la Convention des droits des enfants CDE, les autorités doivent se servir de la clause de souveraineté² et du rappel dans son Préambule que, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Nations Unies ont proclamé « que l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales ».

Exemple 2

Dans le Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration des efforts sont déployés pour accélérer les regroupements familiaux. La révision des règles de preuve est un pas important dans ce sens. Les éléments contenus à l'art. 54 de ce règlement devraient, selon la CFM, s'appliquer à toutes les procédures de regroupement familial. La CFM demande donc que les prescriptions relatives à l'administration des preuves en matière de regroupement familial soient également fixées au niveau de l'ordonnance nationale, afin de garantir l'égalité de traitement entre les différents statuts.

Les autorités devraient prendre en considération toutes les informations disponibles, y compris les photos, les preuves de contact et les témoignages, afin de procéder à une évaluation adéquate de la relation familiale. En outre, les autorités devraient faire une interprétation large et réaliste de ce qui constitue des indices « cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés » et ne pas imposer des exigences disproportionnées. Cette marge d'appréciation devrait être utilisée en faveur de la protection de l'unité familiale. Enfin, les autorités devraient accepter les preuves pertinentes même après l'expiration des délais, tant qu'aucune décision n'a été prise.

4 Un mouvement d'externalisation

Le Pacte s'inscrit dans un mouvement d'externalisation des procédures d'asile. L'UE et les États membres font tout pour réaliser et concentrer ces procédures aux frontières extérieures, empêchant par là-même les personnes d'entrer sur le territoire de l'UE. A titre d'exemple, les pratiques proposées en matière de filtrage (screening) montrent clairement

² Cette possibilité qu'offrait jusqu'ici l'article 17 du règlement Dublin III est explicitement maintenue par le nouveau dispositif à l'article 35 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

l'ambition de l'UE de ne pas considérer les personnes entrées de manière irrégulière comme étant présentes sur le territoire (fiction de l'absence d'entrée).

Ce mouvement s'inscrit dans une tentative de refuser la responsabilité qui va de pair avec la présence sur le territoire et le traitement des demandes de personnes demandant protection. Le mouvement d'externalisation se poursuit avec l'ambition de certains États membres de complètement délocaliser les procédures d'asile dans des États tiers. Là encore, une politique de refus de responsabilité est à l'œuvre. Comme l'ont démontré de nombreuses analyses, cette ambition se heurte à des problèmes insurmontables en matière juridique (principe de non-refoulement et qualité des procédures), politique (situation de faiblesse structurelle vis-à-vis des États tiers traitant ces procédures) et pratique (pas d'effet dissuasif sur les personnes venant chercher protection dans les États européens).

La CFM invite le Conseil fédéral et le Parlement à considérer comment la Suisse pourrait agir de manière responsable. La Suisse ne doit pas chercher à fuir ses responsabilités de protection, mais à les assumer avec fierté. Vu son statut international et la présence de nombreuses organisations internationales sur son territoire, elle doit incarner un leadership moral et politique sur la protection offerte aux personnes vulnérables.

5 Participation au mécanisme de solidarité

De longue date, des États aux frontières extérieures font valoir la nécessité d'une juste répartition humaine, organisationnelle et financière des charges liées aux procédures d'asile. Le Pacte propose pour la première fois un mécanisme de solidarité à la fois contraignant et flexible. Les États membres peuvent ainsi déterminer comment ils contribuent à cette solidarité en choisissant parmi les options définies.

Du point de vue de la CFM il s'agit d'un pas important en vue de mieux ancrer juridiquement le principe de solidarité dans une gestion migratoire à l'échelle de l'UE. Le bon fonctionnement du mécanisme, et donc l'allègement de la charge portée sur les États situés aux frontières extérieures de l'UE reste néanmoins dépendant de la bonne volonté des États membres moins sollicités, la possibilité de paiements forfaitaires permettant à ce dernier d'éviter d'accueillir des demandeurs d'asile.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la participation au mécanisme de solidarité n'est pas contraignante pour la Suisse. Néanmoins, la Suisse fait partie du régime de Dublin. La Suisse possède à la fois un intérêt stratégique à la bonne marche du système de Dublin et une responsabilité morale de contribuer selon ses moyens aux efforts européens de solidarité. La Suisse a toujours défendu l'idée que le système de Dublin représentait une amélioration par rapport à des demandes multiples déposées auprès de différents États membres (demandes d'asile en orbite), sans responsabilité claire. La Suisse devrait donc tout mettre en œuvre pour prendre une juste part de l'effort collectif : cette juste part se définit en référence aux moyens importants dont dispose la Suisse. Cette juste contribution est une opportunité politique et diplomatique pour la Suisse de lutter contre une réputation de « cherry-picking » et de montrer qu'elle tient à la solidarité entre les États européens.

Cette juste contribution est l'occasion de transformer la manière dont la Suisse traite politiquement et médiatiquement du système de Dublin. La Suisse considère souvent sa participation sous forme d'un calcul du nombre d'entrées/sorties rendues possibles. La Suisse renvoie plus de personnes qu'elle ne doit en accepter ; le système est donc un « succès » pour la Suisse. Mais l'approche comptable de la Suisse renforce un discours égoïste (la Suisse contre les autres États Dublin) et centré sur des intérêts à court terme. Cette approche n'est pas non plus à la hauteur des enjeux : la Suisse doit viser à la pérennisation d'un système solidaire où tous les partenaires européens tirent à la même corde dans le but d'offrir protection aux personnes dans le besoin.

Dans son projet de consultation, le conseil fédéral se prononce « en principe » pour une participation de la Suisse aux mesures de solidarité. Lorsque la réforme sera mise en œuvre à partir de la mi-2026, il examinera « d'année en année » si une participation de la Suisse est « indiquée » et, dans l'affirmative, sous quelle forme, et prendra sa décision en tenant compte « aussi bien de la situation migratoire en Suisse que de l'évolution en Europe et de la situation dans les États soumis à des pressions particulières ».³

Du point de vue de la CFM, cette déclaration reste vague et insuffisante. La participation au mécanisme européen de solidarité doit être à la hauteur des moyens et des valeurs de la Suisse. La CFM recommande fortement une participation à part entière par la prise en charge (« relocation ») de personnes en quête de protection en provenance d'autres États européens.

6 Mesures d'accompagnement

Les débats européens autour du Pacte rappellent qu'une partie des choix migratoires pertinents pour la Suisse sont désormais réalisés par d'autres. Il est indéniable que l'adoption du Pacte amène de sévères durcissements au détriment de la protection dont les personnes réfugiées – adultes et mineurs – ont urgemment besoin. Ces durcissements ne doivent pas se faire au détriment des droits de l'ensemble des personnes en demande de protection. La Suisse peut se servir de la marge de manœuvre dont elle dispose au niveau national pour assurer une meilleure protection à toute personne en situation de fuite, en assurant la protection du droit international, et des droits fondamentaux des personnes à qui elle accorde l'asile, comme aussi ceux des personnes dont la demande est rejetée.

La CFM demande au Conseil fédéral et au Parlement de travailler à préserver une politique d'asile tournée vers la protection des plus vulnérables. Le paradigme sécuritaire de la migration et de l'asile ne peut excuser aucun manquement aux droits humains et à l'État de droit. Elle appelle à intensifier la collaboration internationale pour mieux protéger les personnes en fuite. La CFM recommande au Conseil fédéral de combler les faiblesses et lacunes du système d'asile par des mesures d'accompagnement permettant notamment :

³ Rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 219 et 220.

- de mieux protéger les personnes en fuite⁴
 - en garantissant des voies d'accès sûres (p.ex. par la reprise du programme de réinstallation),
 - en offrant protection en cas de déplacements de masse,
 - en introduisant un nouveau statut complémentaire de protection,
 - en renforçant le rôle de la société civile,
 - en promouvant l'aide sur place et dans les pays de transit,
 - en intensifiant la collaboration internationale,
 - en ouvrant des perspectives d'intégration.

- d'ouvrir des voies d'admission complémentaires en Suisse en continuant de développer les instruments suivants⁵
 - Visas humanitaires,
 - Visas pour formation et perfectionnement,
 - Visas de travail,
 - Programmes de parrainage communautaire,
 - Regroupement familial.

Commission fédérale des migration CFM



Manuele Bertoli

Président

⁴ Protection pour les personnes en fuite - Recommandations de la CFM : <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/fr/data/politische-beratung/empfehlungen/empf-schutz-personen-auf-flucht.pdf.download.pdf/empf-schutz-personen-auf-flucht-f.pdf>

⁵ Voies d'admission complémentaires en Suisse - analyse du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjL-a2h-MSJAxWR87sIHZo0GtMQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sem.admin.ch%2Fdam%2Fsem%2Ffr%2Fdata%2Fpubli-service%2Fservice%2Fforschung%2F2022-studie-komplement-zugangswwege.pdf.download.pdf%2F2022-studie-komplementaere-zugangswwege-f.pdf&usq=AOvVaw1SIEvIolSuK7O4clViS7Kq&opi=89978449>