



Berne, mai 2017

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat
15.3242 Pfister Gerhard du 19.03.2015

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

Condensé

Le 19 juin 2015, sur proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a adopté le postulat « Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges » (15.3242) du conseiller national Gerhard Pfister. Ce postulat charge le Conseil fédéral de démontrer dans quelle mesure une nouvelle conception de Schengen/Dublin, qui prévoit un recensement européen des requérants d'asile en dehors des États membres de Schengen/Dublin, leur acheminement en Europe et leur répartition proportionnelle entre l'ensemble des États Dublin, est envisageable. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), subordonné au Département fédéral de justice et police (DFJP) a été chargé de répondre au postulat.

Par le passé, des pressions répétées ont été exercées sur le système Dublin. Les États Dublin situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen se heurtent à des difficultés à appliquer les règles en vigueur, en particulier lorsque la pression migratoire exercée est forte, car en raison de la nature même du système, il leur incombe de procéder au premier enregistrement des requérants d'asile et des migrants et, en conséquence, de mener la plupart des procédures d'asile introduites dans l'espace Dublin. En pratique, toutefois, depuis plusieurs années, la majorité des demandes d'asile ont été déposées dans des États non situés à une frontière extérieure, terrestre ou maritime de l'espace Schengen, à l'instar de l'Allemagne, de la Suède ou de la Suisse, en raison du nombre important de requérants d'asile qui poursuivent leur voyage à l'intérieur de l'espace Dublin. Les principales raisons pour lesquelles les requérants d'asile poursuivent leur migration sont les différentes conditions d'admission, les prestations sociales, les perspectives d'emploi, la présence d'une diaspora, de même que les chances de succès de leur demande d'asile.

Afin de pouvoir recenser les requérants d'asile à proximité des foyers de crise, il faut y établir et y gérer des centres d'asile. Les personnes en quête de protection seront ensuite réparties entre tous les États Dublin. L'idée de créer des centres d'asile hors de l'espace Dublin est souvent fondée sur l'espoir qu'un nombre plus restreint de personnes emprunteront le dangereux itinéraire qui passe par la Méditerranée pour se rendre en Europe, ce qui améliorera d'autant la sécurité des personnes en quête de protection. Par ailleurs, de tels centres pourraient aboutir à une répartition uniforme des responsabilités si leur création est assortie d'une clé de répartition. Par contre, de nombreuses questions demeurent sans réponse concernant, par exemple, les bases légales (aussi bien en général qu'en ce qui concerne une éventuelle participation de la Suisse), le financement d'un tel projet, le statut juridique des requérants d'asile qui séjourneraient dans des centres pour requérants d'asile établis dans des pays tiers et la volonté politique des États extérieurs à l'espace Dublin d'admettre de tels centres. En outre, il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'à la sortie de tels centres, de nombreux requérants déboutés tenteraient malgré tout d'entrer illégalement dans l'UE. C'est ainsi que les principaux problèmes subsisteraient : risques liés aux dangereuses routes migratoires et, partant, incitations qui en découleraient pour les passeurs, de même que problèmes liés aux entrées irrégulières dans l'espace Dublin ainsi qu'au rapatriement de requérants d'asile dont la demande a été rejetée. De plus, pour des raisons évidentes, l'implantation de tels centres pourrait entraîner un effet incitatif considérable. Par analogie avec la déclaration conjointe de l'UE et de la Turquie du 18 mars 2016, il serait nécessaire de conclure des traités avec les pays tiers afin de pouvoir créer ces centres en dehors de l'espace Dublin. Toutefois, au vu de la situation qui règne dans la plupart des États d'Afrique du Nord, la conclusion d'un tel accord avec ces États paraît peu réaliste à l'heure actuelle.

Si le Conseil fédéral relève que la proposition de l'auteur du postulat présente des approches intéressantes (comme le recensement précoce et la répartition proportionnelle des personnes en quête de protection), il estime néanmoins que dans sa globalité, elle n'est actuellement ni applicable ni pertinente. Au niveau de l'UE, le Conseil fédéral continue d'œuvrer en vue d'une harmonisation des critères en matière d'asile. Cela passe notamment par une participation aux activités du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ainsi que par un soutien bilatéral des États de l'UE les plus fortement touchés (en particulier la Grèce et l'Italie). En participant aux programmes de relocalisation et de réinstallation de l'UE, la Suisse soutient en outre des mesures visant une répartition plus équilibrée des personnes en quête de protection entre les États Dublin.

Le Conseil fédéral estime que pour renforcer durablement le système Dublin afin qu'il reste performant même en période de crise, une réforme est indispensable. C'est pourquoi il soutient la proposition de

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

l'auteur du postulat d'introduire une clé de répartition des requérants d'asile proportionnelle entre tous les États Dublin, qui implique une harmonisation des normes en matière d'asile dans ces États.

La mise en œuvre cohérente du Régime d'asile européen commun mentionnée dans l'Agenda européen en matière de migration du 13 mai 2015, de même que la révision, présentée le 4 mai 2016, du règlement Dublin III et du règlement Eurodac sont autant de pas dans cette direction. Selon les estimations du Conseil fédéral, le remplacement des règles de compétences Dublin en vigueur par une clé de répartition permanente n'est réaliste et ne pourra être mise en œuvre que dans une étape ultérieure. Au niveau européen, des progrès ont été réalisés, dans le cadre des discussions relatives à la crise migratoire, en vue de mettre au point une clé de répartition : il y a quelques années encore, il était quasiment impensable que les requérants d'asile soient répartis à grande échelle au sein de l'espace Dublin sur une base solidaire. Or cet objectif est devenu réalité à la suite de la mise en œuvre des décisions en matière de relocalisation, même si, à l'heure actuelle, les États de l'UE n'y participent pas tous. Par ailleurs, les discussions menées au sujet de la mise en place d'un mécanisme de correction assorti d'une clé de répartition ont avancé. Néanmoins, il faut s'attendre à ce que l'introduction d'une clé de répartition permanente se heurte à de fortes résistances politiques. Une clé de répartition, comme celle prévue dans l'actuelle proposition de révision de la Commission européenne, applicable uniquement en situation de crise et visant à assurer, durant une période limitée, une répartition équilibrée des requérants d'asile serait davantage susceptible de réunir une majorité et pourrait probablement être mise en place plus rapidement. À l'heure actuelle, on ne saurait toutefois prévoir à quelle vitesse cette proposition législative de la Commission européenne sera traitée au niveau européen. La Suisse est, par principe, favorable au recours à une clé de répartition et soutient les propositions de la Commission européenne qui vont dans ce sens. Elle participe aux discussions menées à Bruxelles en lien avec la révision des règlements Dublin et Eurodac et peut donc y faire valoir directement ses intérêts.

De plus, le Conseil fédéral relève qu'il est essentiel, au cours des discussions menées autour de la réforme, que les règles Dublin en vigueur soient respectées. En 2015 (et probablement aussi en 2016), la Suisse a été le pays qui a réalisé le plus grand nombre de transferts Dublin, en dépit du fait que, par rapport à l'ensemble des demandes déposées dans l'espace de l'UE+, la part des demandes présentées en Suisse s'est élevée à seulement 3 % en 2015 et 2 % en 2016. À cet égard, les efforts de l'Italie méritent d'être signalés, puisque cette dernière enregistre aujourd'hui presque l'intégralité des requérants d'asile et des migrants qui arrivent sur son territoire.

Table des matières

1	Mission	6
1.1	Contexte.....	6
1.2	Mandat et procédure	6
2	Fonctionnement du système Schengen/Dublin	7
2.1	Coopération Schengen	7
2.2	Coopération Dublin	7
2.3	Difficultés liées au système Dublin	8
3	Centres d'asile hors de l'espace Dublin	10
3.1	Définition du concept de centres d'asile situés hors d'Europe	11
3.2	Avantages	11
3.3	Risques	12
3.4	L'approche australienne.....	13
3.5	Réinstallation.....	14
4	Le Régime d'Asile Européen Commun (RAEC)	16
4.1	La révision du RAEC.....	16
4.2	Clé de répartition et quotas	17
4.2.1	Avantages et risques d'une clé de répartition permanente	17
4.2.2	Application concrète d'une clé de répartition dans le cas de la relocalisation.....	18
4.3	La révision du règlement Dublin III	19
5	Mesures adoptées par la Confédération.....	20
6	Conclusion	21

Liste des abréviations

AAD	Accord d'association à Dublin du 26 octobre 2004 (RS 0.142.392.68)
AAS	Accord d'association à Schengen du 26 octobre 2004 (RS 0.362.31)
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office)
Eurodac	Banque de données de l'Union européenne destinée à la comparaison des empreintes digitales des requérants d'asile (European Dactyloscopy)
Europol	Agence européenne spécialisée dans la répression de la criminalité
Eurostat	Office de statistique de l'Union européenne
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIM	Organisation internationale pour les migrations
RAEC	Régime d'asile européen commun
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIS	Système d'information Schengen
TAF	Tribunal administratif fédéral
UE	Union européenne

1 Mission

1.1 Contexte

Le présent rapport du Conseil fédéral répond au postulat Gerhard Pfister « Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges » (15.3242) du 19 mars 2015, dont la teneur est la suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport dans lequel il indiquera comment établir une nouvelle conception de Schengen/Dublin comportant les grandes lignes suivantes : le recensement européen commun des requérants d'asile à proximité des régions en crise (Proche-Orient, Afrique du Nord), leur acheminement en Europe et leur répartition proportionnelle entre tous les États membres de Schengen/Dublin en fonction de la taille de la population de chaque État.

Schengen/Dublin arrive à ses limites, ne serait-ce qu'en raison du volume des flux migratoires et du nombre de foyers de crise. Les États membres situés aux frontières extérieures de Schengen/Dublin sont dépassés. Ils réagissent en procédant à un recensement extrêmement lacunaire des requérants d'asile, dont la plupart veulent poursuivre leur voyage vers d'autres pays européens.

En termes de politique intérieure, Schengen/Dublin suscite de moins en moins d'acceptation dans notre pays. Mais si la Suisse dénonçait l'accord en la matière, elle serait confrontée à l'arrivée d'encore plus de requérants d'asile.

Les passeurs profitent des faiblesses de la stratégie de l'Europe dans la gestion logistique des activités déployées à proximité des foyers de crise. Un recensement européen commun des requérants d'asile, voire de leur acheminement en Europe, permettrait de combattre efficacement l'activité des passeurs. Dans ce cas de figure, tous les États membres de Schengen/Dublin seraient des "pays de dépôt de la première demande" pour les requérants qui leur auraient été attribués, ce qui ferait retomber la pression que subissent les États situés aux frontières extérieures.

Le Conseil fédéral doit indiquer dans quelle mesure une nouvelle conception de ce type est envisageable, mais aussi avec quels moyens il entend s'engager auprès des autres États européens pour faire triompher cette idée en Europe. »

Dans sa réponse du 13 mai 2015, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat.

Le 19 juin 2015, le Conseil national a adopté le postulat.

1.2 Mandat et procédure

Le postulat Gerhard Pfister charge le Conseil fédéral de démontrer la viabilité d'une nouvelle conception de Schengen/Dublin sous certains angles spécifiques. Ces angles concernent exclusivement le système Dublin et prévoient un recensement commun des requérants d'asile à proximité des foyers de crise (c'est-à-dire hors des États Dublin), ainsi que l'acheminement et la répartition proportionnelle des requérants d'asile entre les États Dublin.

Le présent rapport, établi par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), expose la situation actuelle. Il indique quelles propositions font l'objet de discussions au niveau européen et quelles mesures ont déjà été prises.

Le rapport est structuré en trois volets :

La premier (ch. 2) décrit le fonctionnement de la coopération Schengen/Dublin et expose les difficultés auxquelles se heurte en particulier le système Dublin.

Dans le deuxième volet (ch. 3), le Conseil fédéral prend position sur la proposition de l'auteur du postulat de recenser les requérants d'asile à proximité des foyers de crise et indique les avantages et les risques liés à cette proposition.

Dans le troisième volet (ch. 4), le Conseil fédéral s'exprime d'abord sur le Régime d'asile européen commun (RAEC). Il expose ensuite les mesures concrètes qui sont actuellement en discussion et mises

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

en œuvre au niveau de l'UE. Dans ce cadre, il tient compte de deux autres points soulevés par l'auteur du postulat (acheminement des requérants d'asile en Europe et répartition proportionnelle).

2 Fonctionnement du système Schengen/Dublin

Concrètement, la proposition de l'auteur du postulat concerne un développement du système Dublin. En guise d'introduction, les chapitres suivants donnent un aperçu de la coopération Schengen/Dublin à l'heure actuelle.

2.1 Coopération Schengen

Schengen vise à faciliter la circulation des personnes dans l'espace Schengen en supprimant le contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures et à harmoniser l'octroi de visas pour des séjours de courte durée dans cet espace (soit 90 jours au maximum sur une période de 180 jours). En contrepartie, et afin de renforcer la sécurité intérieure des États Schengen, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont intensifiés. Parallèlement, un train de mesures permet d'améliorer la coopération judiciaire et policière transnationale dans la lutte contre la criminalité, par exemple grâce à la banque de données européenne de recherches policières SIS. En Suisse, les contrôles policiers mobiles ont par ailleurs été renforcés à l'intérieur du pays dans les régions frontalières.

Sur le plan opérationnel, la Suisse participe à la coopération Schengen depuis le 12 décembre 2008 (date de l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen [AAS]¹). Sur le plan du contenu, l'AAS est lié à l'accord d'association à Dublin² (AAD ; voir ch. 2.2). Compte tenu de leurs liens matériels, ces deux accords sont entrés en vigueur simultanément³.

2.2 Coopération Dublin

Le règlement Dublin III fixe, à l'instar des versions précédentes, un catalogue de critères qui permet de désigner l'État Dublin⁴ compétent pour examiner une demande d'asile. Lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers dépose une demande d'asile dans un État Dublin, ce dernier doit commencer par vérifier s'il a compétence pour exécuter sa procédure d'asile. À ce stade, la banque de données Eurodac joue un rôle essentiel. Par le biais de données biométriques, elle enregistre l'endroit et le moment auxquels une personne a déposé une demande d'asile ou est entrée illégalement dans l'espace Dublin en franchissant une frontière extérieure. Lorsqu'un autre État Dublin est compétent en vertu des critères du règlement Dublin III, c'est ce dernier qui exécute la procédure d'asile concernée. À cette fin, l'État Dublin non compétent transfère la personne à l'État Dublin compétent.

Le système Dublin repose sur le principe selon lequel la compétence d'examiner une demande d'asile peut être attribuée de manière univoque à un État Dublin.

Ainsi, il est garanti que tout requérant d'asile verra sa demande d'asile examinée et qu'il n'y aura pas de conflit de compétence entre les États Dublin en raison d'un éventuel accord bilatéral. On évite, en d'autres termes, qu'aucun État Dublin ne se considère comme responsable de l'examen de la demande d'asile («réfugiés en orbite»).

En attribuant la compétence à un seul État Dublin, on empêche également qu'un requérant d'asile fasse l'objet d'une procédure d'asile dans plusieurs États Dublin. L'un des principaux objectifs du système Dublin vise ainsi à éviter qu'un requérant puisse abuser du système en déposant plusieurs demandes d'asile.

¹ RS 0.362.31

² RS 0.142.392.68

³ Art. 15 AAS.

⁴ Sont considérés comme États membres au sens du règlement Dublin tous les États de l'UE ainsi que les États associés que sont la Suisse, la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. Ils sont désignés ci-après par l'expression « États Dublin ».

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

Sur le plan opérationnel, la Suisse participe à la coopération Dublin depuis le 12 décembre 2008. L'UE a formellement adopté le règlement Dublin révisé (règlement Dublin III)⁵ le 12 juin 2013 et le règlement Eurodac révisé⁶ le 20 juin 2013. Pour la Suisse, ces deux actes juridiques de l'UE constituent des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac. Dans le cadre de l'accord d'association à Dublin (AAD)⁷ conclu entre la Suisse et la CE/UE, la Suisse s'est en principe engagée à reprendre tous les nouveaux développements de l'acquis de Dublin/Eurodac (art. 1, al. 3, et art. 4 AAD).

Le 26 septembre 2014, l'Assemblée fédérale a ratifié le règlement Dublin III et les dispositions d'application nécessaires, lesquels sont définitivement entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

2.3 Difficultés liées au système Dublin

Par le passé, des pressions répétées ont été exercées sur le système Dublin, en particulier en 2015 en raison du nombre élevé de requérants d'asiles et de migrants arrivés en Europe par la Méditerranée et la route des Balkans. Les États Dublin situés aux frontières extérieures, en particulier l'Italie et la Grèce, se heurtent à des difficultés lorsqu'il s'agit d'appliquer les règles en vigueur, car selon ces règles, il leur incombe, de par la nature du système, de procéder au premier enregistrement des requérants d'asile et des migrants et, partant, de se charger de la plupart des procédures d'asile menées dans l'espace Dublin. En 2015, en particulier, ces pressions importantes ont entraîné un recensement partiellement lacunaire des nouveaux migrants, ce qui a par la suite compliqué la désignation de l'État compétent et surchargé le système Dublin.

Le système Dublin repose sur l'axiome selon lequel les États Dublin disposent tous de critères d'asile comparables et respectent pleinement leurs engagements de droit international public. Il s'ensuit que l'État Dublin où un requérant d'asile dépose sa demande d'asile lui importe peu puisque ses chances sont censées être identiques, ou du moins comparables, dans tous les États Dublin. Ces conditions idéales n'ont toutefois jamais été réunies depuis l'entrée en vigueur du système Dublin. Une comparaison entre différents pays montre qu'en 2015, d'un État Dublin à l'autre, le taux de reconnaissance, c'est-à-dire le statut de réfugié et la protection subsidiaire, variait, par exemple, entre 21 % et 98 % pour les ressortissants irakiens, ou entre 14 % et 96 % pour les ressortissants afghans⁸.

La désignation de l'État compétent pour traiter une demande d'asile se fonde sur différents critères prévus par le règlement Dublin III. Ces critères sont classés selon un ordre hiérarchique, les premiers d'entre eux concernant le séjour de membres de la famille nucléaire sur le territoire souverain d'États Dublin. Puis viennent les critères qui fondent une compétence sur l'octroi d'un titre de séjour ou d'un visa, suivis de ceux qui justifient une compétence sur la base d'une entrée illégale. En parallèle, il existe des clauses discrétionnaires (clause de souveraineté et clause humanitaire) et une disposition relative au regroupement des personnes dépendantes. Si aucun critère n'est applicable, c'est l'État Dublin dans lequel la première demande d'asile a été déposée qui est compétent. La compétence n'est examinée qu'une seule fois, après le dépôt de la première demande d'asile sur le territoire souverain des États Dublin.

À l'heure actuelle, les procédures Dublin menées dans tout l'espace Dublin sont regroupées essentiellement en deux catégories : les procédures menées en cas d'indices que l'intéressé a franchi illégalement une frontière extérieure de l'espace Dublin (art. 13 du règlement Dublin III) et celles qui

⁵ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride ; JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

⁶ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et d'Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte) ; JO L 180 du 29.6.2013, p. 1.

⁷ RS **0.142.392.68**

⁸ Voir le rapport annuel 2015 de l'EASO sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne, p. 23, qui peut être consulté sur le lien suivant :

https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN %20Annual%20Report%202015_1.pdf. (Le rapport annuel 2016 de l'EASO sera vraisemblablement disponible en juillet 2017.) Le taux de protection accordé en Suisse en 2015 (asile et admission provisoire par rapport au nombre total de décisions) était de 34,5 % pour l'Irak et de 43,9 % pour l'Afghanistan.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

reposent sur le dépôt d'une demande d'asile antérieure dans un autre État Dublin (art. 18 du règlement Dublin III).

À supposer que tous les États Dublin appliquent ces critères de manière cohérente et systématique, il en découlerait un surcroît de dépenses évident pour les États de la périphérie sud de l'espace Dublin. Des États Dublin tels que l'Italie et la Grèce seraient ainsi trop sollicités par les demandes d'asile par rapport aux États situés à l'intérieur de l'espace Dublin. C'est là le principal reproche opposé au système Dublin depuis sa mise en œuvre. Les statistiques d'Eurostat en la matière et les analyses de l'EASO montrent toutefois que, ces dernières années, les États Dublin périphériques n'ont justement pas enregistré le plus grand nombre de demandes d'asile. Premièrement, les personnes ayant franchi illégalement la frontière extérieure de l'espace Dublin n'ont pas été recensées de manière systématique ; et deuxièmement, les États Dublin situés à l'intérieur de l'espace Dublin ne transfèrent de loin pas tous les requérants d'asile à l'État Dublin effectivement compétent, comme le démontrent les chiffres ci-après. En 2015, plus de 1 392 000 demandes d'asile ont été enregistrées dans l'espace EU+⁹ (662 000 en 2014)¹⁰. Eurostat a recensé en 2014 un total de 14 278 transferts Dublin à d'autres États Dublin, et 13 348 transferts en 2015¹¹. Dès lors, le pourcentage de demandes d'asile pour lesquelles une procédure Dublin a été ouverte et suivie d'un transfert en 2014 et 2015 est infime, puisqu'il s'élève, respectivement, à 2,16 % et 0,96 %. Les seuls transferts effectués dans le cadre du système Dublin n'aboutissent donc pas à une véritable sollicitation disproportionnée des États situés aux frontières extérieures, même si l'Italie, par exemple, est particulièrement sollicitée en matière d'enregistrement et de première prise en charge des migrants et des requérants d'asile en raison de sa situation géographique¹².

Par rapport à la moyenne européenne, le pourcentage de transferts Dublin de la Suisse est sensiblement plus élevé ces dernières années. En 2016, la Suisse a enregistré un total de 27 207 demandes d'asile (39 523 en 2015) et mené 19 318 procédures Dublin (20 449 en 2015). Durant cette période, 3750 personnes ont été transférées dans d'autres États Dublin (2461 en 2015). En 2016, une procédure Dublin suivie d'un transfert a donc été menée en Suisse pour 13,8 % des demandes d'asile déposées (6,2 % en 2015)¹³. Une part considérable de personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin est supposée poursuivre sa route vers d'autres États de manière autonome et passe à la clandestinité. Ces personnes ne font ainsi plus l'objet d'une procédure d'asile en Suisse et notre pays n'est, en règle générale, plus compétent pour examiner leurs demandes d'asile. En 2015 (et probablement aussi en 2016), la Suisse a néanmoins encore été l'État Dublin qui a transféré le plus grand nombre de personnes à d'autres États Dublin sur la base du règlement Dublin III¹⁴.

Il existe d'autres raisons pour lesquelles tous les États Dublin n'appliquent pas ou ne peuvent pas appliquer le système Dublin actuel de manière systématique : premièrement, à défaut d'enregistrement dans Eurodac, il est difficile de prouver la compétence d'un État, si bien que la plupart du temps, l'État Dublin présumé compétent rejette les demandes de transfert. Deuxièmement, les requérants d'asile ont dans chaque cas un droit de recours, ce qui entraîne une prolongation de la durée de la procédure. Troisièmement, les délais prévus par le règlement Dublin III pour les notifications entre États Dublin ont pour conséquence que les procédures Dublin sont encore rallongées, si bien que le nombre de personnes concernées qui disparaissent pour échapper à un transfert est en augmentation. En Suisse,

⁹ Dans le cadre de l'EASO, la notion de « EU+ » regroupe tous les États membres de l'UE, plus la Suisse et la Norvège.

¹⁰ Indications fournies par le rapport annuel 2015 de l'EASO, voir note de bas de page 8, et par le rapport annuel 2014 de l'EASO sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne. Ces documents peuvent être consultés sur le lien suivant : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

¹¹ Cf. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubto&lang=en. Pour l'année 2016, les chiffres concernant l'UE n'ont pas encore été confirmés.

¹² Il faut toutefois tenir compte du fait que plusieurs demandes d'asile dans l'espace Dublin et plusieurs procédures Dublin peuvent précéder un seul transfert Dublin : par exemple, en cas d'arrivée illégale et de première demande d'asile en Italie, puis de poursuite du voyage et de nouvelle demande d'asile en Suisse, en Allemagne et en Autriche. Un tel cas de figure peut conduire à trois procédures Dublin dans trois pays différents avant d'aboutir à un unique transfert vers l'Italie.

¹³ Ces deux chiffres (nombre de demandes d'asile et de transferts Dublin) ne sont pas comparables tels quels, car les procédures Dublin durent en principe plusieurs mois et concernent de ce fait parfois une autre année que celle sous revue. Ce taux donne cependant une idée de l'importance des procédures Dublin pour la Suisse.

¹⁴ En 2015, on a compté 2461 transferts de Suisse vers d'autres États, pour 558 transferts vers la Suisse. L'Allemagne, par exemple, a certes transféré près de 2000 personnes vers d'autres États, mais a elle-même dû en accueillir près de 2500. Rapport annuel 2015 de l'EASO, p. 29, voir note de bas de page 8.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

par exemple, ce phénomène contribue au faible pourcentage de transferts Dublin par rapport au nombre de procédures Dublin ouvertes.

Enfin, le système Dublin ne tient pas compte des souhaits des requérants d'asile en ce qui concerne le pays compétent pour examiner leur demande d'asile. Les organisations humanitaires et une partie des milieux scientifiques estiment que la prise en compte des souhaits des requérants d'asile constituerait une solution possible pour fonder un nouveau système de compétence dans l'espace Dublin. Une telle approche augmenterait le degré d'acceptation des décisions relatives à la compétence, mais soulève des questions quant à sa faisabilité.

Les difficultés évoquées ci-dessus entraînant d'importantes migrations secondaires dans l'espace Dublin, la majorité des demandes d'asile sont déposées dans des États sans frontière extérieure terrestre ou maritime. Le mécanisme Dublin ne parvient que dans une faible mesure à limiter ces migrations secondaires, qui s'expliquent aussi par les différences dans les conditions d'admission, les prestations sociales, la chance de trouver un emploi, de même que la présence d'une diaspora.

2.4 La situation en Italie

En 2016, l'Italie a fait de grands progrès dans l'enregistrement et l'hébergement des migrants et des réfugiés qui accostent sur son territoire ; l'aide apportée par plusieurs agences de l'UE et par les États Dublin, parmi lesquels figurent la Suisse, n'y est pas étrangère. Contrairement à la situation qui prévalait quand le présent postulat avait été déposé en 2015, presque toutes les personnes qui pénètrent sur le territoire de l'espace Dublin par l'Italie en empruntant la route migratoire par la Méditerranée centrale sont, depuis lors, enregistrées dans la banque de données Eurodac. En parallèle, la coopération entre autorités migratoires et policières suisses et italiennes s'est nettement améliorée.

En 2015, la Suisse a transféré en Italie, dans le domaine de la coopération Dublin, pas moins de 1196 personnes (dans le cadre de 11 073 procédures) ; en 2016, 1523 transferts ont déjà eu lieu (pour 7092 procédures). Ainsi, le nombre de personnes transférées a augmenté de 27 %, en dépit d'une réduction de 36 % du nombre de procédures exécutées.¹⁵

Au cours de l'été 2016, l'Italie a enregistré un nombre particulièrement élevé de personnes parvenues sur son territoire. Un grand nombre de ces migrants entendaient poursuivre leur voyage pour gagner le nord de l'Europe, plus précisément pour se rendre à destination de l'Allemagne. Pour eux, la Suisse ne représentait qu'un pays de transit, et non une destination en soi. Cette situation a poussé les autorités frontalières suisses à poster, à la frontière sud du pays, un nombre accru de gardes-frontières. Sont rapatriées en Italie, en application des accords bilatéraux conclus en matière de réadmission, les personnes dont le séjour n'est pas en règle et qui ne déposent pas de demande d'asile en Suisse. Vers la fin de l'année 2016 et durant les deux premiers mois de l'année 2017, près de 80 % des personnes interceptées à la frontière sud étaient dans ce cas. Du fait que l'intégralité des migrants sont aujourd'hui enregistrés en Italie, le nombre des demandes d'asile déposées dans la péninsule augmente.

Au vu de la situation migratoire en Italie, le Conseil fédéral demande une application systématique des règles en vigueur dans les domaines de Schengen et de Dublin, et ce, dans chacun des États membres. En effet, il est impératif qu'une situation comme celle qui s'était présentée en 2015, lorsque des milliers de personnes avaient poursuivi leur migration de manière irrégulière à l'intérieur des espaces Schengen et Dublin, ne se répète pas. C'est pourquoi il est nécessaire, durant les périodes de pression migratoire accrue, d'apporter l'aide requise aux États qui sont situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen. La Suisse participe activement à ces mesures (cf. ch. 4).

3 Centres d'asile hors de l'espace Dublin

À ce jour, il n'existe pas de centres d'asile européens, et donc aucun recensement commun des requérants d'asile hors de l'espace Dublin. Ces derniers temps, une telle possibilité a de plus en plus souvent été évoquée par les médias et au niveau politique. L'idée n'est pas nouvelle en soi. En 2005, l'ancien ministre de l'Intérieur allemand Otto Schily avait déjà « réfléchi à des centre d'accueil de l'UE

¹⁵ Autres commentaires au sujet de ces taux : cf. ch. 2.3, § 5 s

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

en Afrique du Nord »¹⁶, proposant de procéder, à titre exceptionnel, à un premier contrôle du besoin de protection des personnes recueillies en haute mer dans une situation dangereuse ou désireuses d'éviter le risque d'une traversée en mer.

Récemment, la possibilité de créer des centres d'asile situés dans des pays tiers sûrs hors UE a été de plus en plus souvent évoquée. En marge de la rencontre des ministres de l'Intérieur des États membres de l'UE à Malte, les 26 et 27 janvier 2017, lors de laquelle la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a représenté la Suisse en tant qu'État associé à Schengen/Dublin, cette idée a notamment été abordée par le ministre de l'Intérieur allemand Thomas de Maizière. Lors de la rencontre des chefs d'État et de gouvernement de l'UE du 3 février 2017 qui a suivi, cette éventualité n'a toutefois pas influé sur la déclaration qui a été adoptée et l'accent a été mis sur l'instauration de structures migratoires en Libye et la réduction de la pression liée aux migrations sur ce pays.

3.1 Définition du concept de centres d'asile situés hors d'Europe

Conformément à la proposition de l'auteur du postulat, les demandes d'asile devraient être recensées à proximité des régions en crise, à savoir dans des pays tiers. Leur enregistrement, puis la répartition proportionnelle des requérants d'asile doivent être menés conjointement avec les autres États Dublin. L'auteur du postulat laisse ouverte la question de savoir si le statut d'asile des intéressés doit déjà être défini dans les centres, ou s'il ne doit l'être que dans l'État Dublin compétent. Selon une première variante, une procédure préparatoire serait menée dans les centres d'accueil situés dans le pays tiers ; les besoins de protection seraient alors examinés. Ensuite, les personnes qui ont vraisemblablement besoin de protection seraient réparties proportionnellement entre les États Dublin où serait menée la procédure d'asile à proprement parler. Selon une seconde variante, qui va même plus loin, le statut définitif en matière de protection ferait déjà l'objet d'une décision, de manière centralisée, dans les centres d'accueil. Les personnes concernées, déjà au bénéfice d'un statut de protection, seraient ensuite réparties entre les États Dublin comme dans le cadre de la réinstallation (à ce propos, se référer également au ch. 3.5 ci-après). Dans chacune de ces deux variantes, les centres d'asile pourraient être gérés par l'UE, le HCR ou le CICR.

3.2 Avantages

La création de centres d'asile hors de l'espace Dublin pourrait apporter les avantages suivants :

Premièrement, moins de personnes emprunteraient la route dangereuse de la Méditerranée pour gagner l'Europe. Cela permettrait d'améliorer la sécurité des personnes en quête de protection et d'affaiblir les passeurs. Rien qu'en 2016, 5083 personnes ont perdu la vie ou disparu en traversant la Méditerranée¹⁷. En 2015, d'après les estimations de l'OIM, 3770 personnes ont péri ou disparu en Méditerranée, et même plus de 30 000 depuis 2000¹⁸.

Deuxièmement, examiner la qualité de réfugié d'un requérant d'asile hors de l'espace Dublin devrait permettre de réaliser des économies. Il n'est toutefois pas possible de procéder à une analyse de coûts précise, le contexte étant trop abstrait. L'on peut néanmoins imaginer qu'une telle solution débouche sur des coûts inférieurs, car la gestion de centres d'asile dans des pays tiers devrait s'avérer moins coûteuse en raison de coûts de gestion plus bas. De surcroît, gérer des centres d'asile sous une forme concentrée et centralisée pourrait aboutir, par le jeu des économies d'échelle, à des économies d'ordre général et à une réduction des coûts dans les différents États Dublin. Il serait éventuellement possible de réaliser des économies si les centres pour requérants d'asile se prononçaient sur le statut de protection définitif et si, en conséquence, la procédure d'asile nationale dans les États Dublin s'en trouvait allégée. Si tel n'est pas le cas, de tels centres d'asile constituerait cependant de nouvelles structures, susceptibles dès lors de générer des coûts supplémentaires.

D'autres types d'économies pourraient découler de la disparition des efforts en partie inefficaces des États Dublin pour rapatrier certains requérants. L'entrée des requérants d'asile faisant déjà l'objet d'une décision dans le pays tiers, seules les personnes déjà titulaires d'un titre de séjour (p. ex. les réfugiés et/ou les personnes admises à titre provisoire) ou qui recevront très vraisemblablement un tel titre se

¹⁶ Cf. http://archiv.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Archiv/presseerl/Schily_ueberlegungen.pdf.

¹⁷ Indications fournies par l'OIM ; cf. <http://missingmigrants.iom.int/>.

¹⁸ Loc. cit. ainsi que "Fatal Journeys, Tracking Lives Lost during Migration, OIM 2014, p. 20, qui peut être consulté sur le lien suivant : <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Fatal-Journeys-Tracking-Lives-Lost-during-Migration-2014.pdf>.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

verront octroyer une autorisation d'entrée. Les autres n'en recevront pas et ne devront donc pas être reconduites de l'espace Dublin dans leur pays d'origine une fois la décision rendue. Les frais potentiels liés à l'exécution des rapatriements et les coûts générés par ceux auxquels il n'est pas possible de procéder devraient donc théoriquement être supprimés. Ce dernier cas de figure concerne avant tout les coûts générés par les personnes qui, par exemple, ne peuvent pas être reconduites vers leur pays d'origine, faute de coopération de ce dernier, et qui doivent donc être admises à titre provisoire. La question des rapatriements serait néanmoins répercutee sur le pays tiers où sont situés les centres d'asile (voir ci-après ch. 3.3).

Troisièmement, comme le propose l'auteur du postulat, les centres d'asile situés hors de l'espace Dublin pourraient être associés à une clé de répartition qui garantisse une compétence proportionnelle d'un même nombre de requérants d'asile ou de réfugiés pour tous les États Dublin (pour ce qui a trait à la clé de répartition, voir ch. 4.4).

3.3 Risques

Jusqu'à présent, le débat politique n'a pas suffisamment abordé les questions importantes relatives à l'établissement de centres d'asile à l'étranger. Premièrement, certaines questions juridiques et politiques demeurent ouvertes, notamment les suivantes : sur quelle base légale reposeraient de tels centres ? La conclusion d'un traité international entre le pays hôte et l'UE serait-elle nécessaire ? Quel pays serait disposé à abriter de tels centres mais aussi apte, notamment sous l'angle des droits de l'homme et de la politique sécuritaire, à héberger de tels centres sur son territoire ? Les centres pourraient, en effet, avoir un effet d'appel et attirer un grand nombre de personnes dans le pays qui les abrite dans l'espoir d'avoir une chance de se réinstaller en Europe. Quel statut juridique les requérants d'asile et les migrants auraient-ils dans le pays hôte, et quelle responsabilité en découlerait pour ce dernier ? Cette problématique soulève également des questions de souveraineté et concerne des aspects politiques par rapport aux droits et obligations de l'UE et du pays hôte dans la gestion des centres. Quel serait le droit applicable aux centres ? Comment y garantir les droits procéduraux des requérants d'asile et des migrants ?

Qu'en serait-il du financement d'un tel projet ? Selon toute vraisemblance, sa mise en place serait financée par le budget de l'UE. De plus, il est plus que probable qu'une telle mise en place ne constituerait pas un simple développement de l'acquis de Dublin, mais concernerait le Régime d'asile européen commun (RAEC) dans sa globalité (pour ce qui a trait au RAEC, voir ch. 4.). La Suisse ne participe pas à tous les instruments juridiques du RAEC. Une participation de la Suisse à de tels centres nécessiterait la négociation d'un nouvel accord avec l'UE. Par ailleurs, dans le cas de la seconde variante (selon laquelle le statut de protection serait octroyé dans les centres), la Suisse, comme tous les États participants, renoncerait à sa compétence de statuer elle-même sur les demandes d'asile. D'un point de vue politique, cette seconde variante ne serait pas compatible avec l'indépendance revendiquée par la Suisse dans la conception de sa politique en matière d'asile.

Une autre question a trait à l'autorité responsable de tels centres. Selon la proposition de la Commission européenne, l'EASO doit à l'avenir être aménagé en une agence aux compétences élargies en matière d'asile appelée à examiner la mise en œuvre des instruments juridiques du RAEC afin d'en garantir l'application uniforme. Pour soutenir les systèmes d'asile dans les États de l'UE, l'agence compétente en matière d'asile devra leur fournir un appui opérationnel et technique renforcé. Une nouvelle Réserve d'intervention asile, encore à créer, se composera d'au moins 500 experts des États de l'UE, mobilisables en tout temps sur appel pour être envoyés dans un État de l'UE. Toutefois, même les compétences élargies de la nouvelle agence ne lui permettraient pas d'assumer la gestion de tels centres et d'assurer ou de prendre des décisions en matière d'asile qui lieraient les États Dublin. De surcroît, se pose la question de savoir si une telle gestion est envisageable. À titre de comparaison, en Suisse, un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) moyen de 400 places et comptant 35 à 40 employés peut prendre en charge environ 1800 requérants d'asile par an jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur sort.¹⁹ Même si de tels centres étaient aménagés différemment au niveau européen, il paraît

¹⁹ Les CEP se chargent actuellement de l'enregistrement et de l'audition des requérants, d'une partie de la procédure d'asile, de l'administration, de la gestion du centre et des contacts avec les partenaires.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

d'emblée évident qu'au vu du nombre actuel de demandes d'asile déposées au niveau de l'UE, de tels centres devraient pouvoir s'appuyer sur un multiple de ce nombre d'employés.

Se posent par ailleurs des questions pratiques liées au comportement des personnes qui n'auront pas obtenu un accès légal à l'Europe lors des procédures menées dans les centres. On doit partir de l'idée que de nombreux requérants d'asile déboutés par ces centres tenteront malgré tout d'entrer dans l'espace Dublin ou ne voudront même pas se soumettre à la procédure faute de chances de la voir aboutir favorablement. Le problème des entrées illégales demeurera donc entier et les rapatriements des requérants déboutés décrits au chapitre précédent subsisteront. Il n'est guère possible de juguler les mouvements migratoires illégaux, comme la traversée de la Méditerranée, en créant des centres à proximité des foyers de crise. Par analogie avec la déclaration conjointe de l'UE et de la Turquie du 18 mars 2016, la conclusion d'accords avec des pays tiers serait nécessaire pour mettre un terme à la majorité des entrées irrégulières.²⁰ Au vu de la situation instable de la plupart des États d'Afrique du Nord, envisager une collaboration avec ces États, à l'instar de la collaboration entre l'UE et la Turquie, ne paraît guère réaliste à l'heure actuelle.²¹ À ce jour, plusieurs États d'Afrique du Nord ne sont même pas encore disposés à reprendre en charge leurs propres ressortissants.

De tels centres d'asile soulèvent également des questions de sécurité. D'une part, la gestion des *hotspots* en Grèce montre qu'assurer en tout temps la sécurité dans les centres constitue un défi de taille. D'autre part, il existe un risque bien réel que de tels centres soient utilisés par des groupements radicaux à des fins de recrutement.²²

Enfin, se pose la question du traitement des personnes auxquelles l'entrée dans l'espace Dublin est refusée. Le pays tiers, dans lequel seront situés les centres d'asile, en serait alors responsable. Soit leur séjour devra y être régularisé, soit elles devront être reconduites dans leur pays d'origine par le pays tiers. Par un accord avec les pays tiers, les États Dublin pourraient aussi participer au rapatriement des personnes déboutées, d'où un surcroît de travail et des surcoûts financiers.

3.4 L'approche australienne

Dans le cadre des discussions menées sur les centres d'asile à l'étranger, solution proposée par l'auteur du postulat, l'approche australienne, souvent présentée comme une option alternative, sera brièvement exposée ci-après.

En Australie, les personnes en quête de protection qui cherchent à atteindre la côte australienne par bateau sont, par exemple, directement rapatriées vers l'Indonésie. Celles qui atteignent la côte australienne se voient refuser l'entrée dans le pays. Elles sont transférées dans des centres pour requérants d'asile situés dans la République de Nauru et sur Manus Island (Papouasie-Nouvelle-Guinée). En parallèle, l'Australie poursuit une politique de réinstallation ouverte et figure, avec les États-Unis et le Canada, parmi les États qui, dans le monde entier, accueillent le plus de nouveaux arrivants.²³ Les personnes qui arrivent en Australie par un autre biais afin d'y déposer une demande d'asile, par exemple par voie aérienne ou au bénéfice d'un visa, ne sont pas automatiquement rapatriées. La mise en œuvre cohérente de cette politique a notamment eu pour conséquence que le nombre de demandes d'asile en Australie est passé de 32 532 (en 2013) à 9 003 (en 2014). En 2015, l'Australie a recensé 12 538 demandes d'asile.

Dans les centres d'hébergement de Nauru et de Papouasie-Nouvelle-Guinée, les requérants attendent l'issue de leur procédure.²⁴ Les réfugiés dont le statut est reconnu ne se voient toutefois pas octroyer de droit de séjourner en Australie, mais sont admis à Nauru ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Un autre partenaire contractuel qui accueille les réfugiés dont le statut est reconnu est le Cambodge. Cette

²⁰ Au sujet de la déclaration de l'UE et de la Turquie, voir également ch. 3.5.

²¹ Dans la « Déclaration de Malte » du 3 février 2017, le Conseil européen met l'accent sur les prestations de soutien à la Libye (formation et équipement des autorités libyennes de protection des frontières, amélioration des conditions d'admission des migrants) et sur la prévention de la migration vers la Libye (campagnes d'information).

cf. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>.

²² Voir à ce sujet l'exemple du camp de réfugiés de Daadab au Kenya. Plan d'action 2015-2016 du HCR, <http://www.unhcr.org/561e54069.pdf>.

²³ Cf. EPoS | European Parliamentary Research Service, Refugee and Asylum policy in Australia, Briefing November 2016, qui peut être consulté sur le lien suivant :

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPoS_BRI\(2016\)593517_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPoS_BRI(2016)593517_EN.pdf).

²⁴ Ceux-ci sont en partie « fermés », c'est-à-dire que les réfugiés ne peuvent pas se déplacer librement dans le pays.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

politique d'asile sous-traitée est très coûteuse pour le gouvernement australien.²⁵ Du point de vue du Conseil fédéral, la pratique australienne viole le droit international public à plusieurs égards.²⁶

S'agissant du refoulement des bateaux de réfugiés en haute mer par la marine australienne, le risque existe que des personnes soient renvoyées dans des pays où elles sont menacées de torture ou d'autres traitements inhumains, en violation du principe de non-refoulement.²⁷ L'internement de requérants d'asile dans des centres de détention situés hors d'Australie et les conditions de détention qui y sont appliquées contreviennent également aux normes internationales régissant le traitement des personnes en quête de protection, à l'exemple de la Convention de l'ONU contre la torture ou de la Convention des droits de l'homme.²⁸ Selon plusieurs rapports de l'ONU et d'organisations des droits de l'homme, les personnes concernées, parmi lesquelles figurent de nombreux enfants, vivent en partie dans des conditions précaires, sans accès à des soins médicaux et psychologiques appropriés. Cette situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne les réfugiés gravement traumatisés. Par ailleurs, de mauvais traitements et des viols y sont régulièrement perpétrés. Les automutilations et les suicides y sont fréquents. De surcroît, les réfugiés dont le statut est reconnu se voient en général interdire le droit à la libre circulation et l'accès au marché du travail, ce qui est contraire à la Convention de Genève sur les réfugiés. Il y a de nombreuses années que le HCR, de nombreux États membres siégeant au Conseil des droits de l'homme à l'ONU ainsi que diverses organisations des droits de l'homme dénoncent ces conditions avec véhémence.²⁹ Le 9 août 2016, le journal britannique «The Guardian» a publié 2000 rapports du centre d'asile de Nauru qui décrivent en détail ces dysfonctionnements et attestent des mauvais traitements et des abus sexuels décrits dans les rapports de l'ONU. Après la publication de cet article, le gouvernement australien a décidé, le 17 août 2016, de fermer un centre d'asile à Manus (Papouasie-Nouvelle-Guinée) indépendamment des rapports publiés.

Le Conseil fédéral considère lui aussi que l'approche australienne ne saurait constituer un exemple de traitement des personnes en quête de protection en Europe. Notre politique en matière d'asile et de réfugiés doit être pleinement conforme aux exigences internationales et respecter la protection et la dignité des personnes fuyant la persécution ou la guerre.

L'Australie fonde sa politique migratoire au premier chef sur la volonté de mettre systématiquement un terme aux entrées illégales et aux entrées de requérants d'asile par voie maritime. En raison de l'étendue des frontières terrestres et maritimes de l'espace Schengen, mettre en place, fût-ce possible, un contrôle aussi strict des frontières extérieures de l'espace Schengen générerait un énorme travail logistique et des coûts financiers considérables. De plus, au vu de sa situation géographique, l'Europe est confrontée à des mouvements migratoires bien plus importants que l'Australie. Par ailleurs, si le système australien était transposé à l'Europe, se poserait la question de savoir dans quel pays les migrants en situation irrégulière pourraient être transférés. Compte tenu de la situation politique instable qui sévit dans de nombreux États voisins de l'Europe, il serait particulièrement délicat de déterminer quel État est susceptible de garantir le respect des droits procéduraux et, de manière générale, des droits de l'homme.

3.5 Réinstallation

Dans le cadre d'actions de réinstallation, les réfugiés dont le statut est reconnu par le HCR et qui séjournent dans des pays tiers sont accueillis par d'autres États. La réinstallation présente une forte analogie avec la seconde variante du plan d'établissement de centres d'asile à l'étranger, du moins en finalité, car même dans le cadre de la réinstallation, des réfugiés sont directement déplacés de pays tiers pour être réinstallés en Europe et une organisation, par exemple le HCR, est impliquée dans le choix des dossiers ainsi que dans les décisions concernant le statut de protection.

²⁵ Des estimations parlent d'un total de 1,24 milliard AUD (env. 910 millions. de francs suisses) de coûts pour les deux centres à Manus (Papouasie-Nouvelle-Guinée) et Nauru durant l'année fiscale 2014/15. Ce sont au total 2383 personnes qui ont été hébergées dans et aux abords de ces deux centres durant l'année concernée. Cf. <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/dec/09/offshore-detention-cost-12bn-senate-estimates-asylum-seekers-charter-flights>.

²⁶ Voir également la prise de position du Conseil fédéral sur l'interpellation Addor (16.3445) du 15 juin 2016.

²⁷ Cf. Hirsir Jamaa et autres contre Italie, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23.2.2012.

²⁸ Cf. http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_68_Add.1_en.doc.

²⁹ Cf. http://unhcr.org.au/wp-content/uploads/2015/05/11June2013_ManusMonitoringVisit.pdf.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

Au niveau européen, un projet de réinstallation a débuté dans le cadre du premier train de mesures de mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration, grâce auquel plus de 20 000 personnes ayant besoin de protection doivent être réparties entre les États membres de l'UE. Les États de l'UE et les États associés à Schengen/Dublin (Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein) ont eu la possibilité d'annoncer leur participation volontaire à ce programme. En mai 2016, la Suisse a atteint l'objectif qu'elle avait annoncé en accueillant chacune des 519 personnes prévues dans son contingent.

Les projets de réinstallation découlent du fait qu'à l'heure actuelle, les possibilités, pour les personnes fuyant les persécutions et en quête de protection, d'entrer légalement dans les pays d'accueil européens sont particulièrement restreintes. Cette situation profite aux passeurs, qui font commerce de la détresse humaine. Les projets de réinstallation permettent d'offrir une voie plus sûre vers l'Europe aux personnes ayant particulièrement besoin d'être protégées, dans le cadre d'une campagne de réinstallation commune systématisée.

L'idée d'examiner le besoin de protection des requérants d'asile hors de son propre territoire, en particulier dans la région de provenance, est intéressante. Pour transformer une campagne de réinstallation en une action solidaire au niveau de l'Europe, il faudrait toutefois édicter des règles claires qui soient contraignantes pour tous les États membres de l'UE. Or les traditionnelles conférences de donateurs sont fondées sur le volontariat.

Même l'UE a reconnu le potentiel de la réinstallation. Le 13 juillet 2016, la Commission européenne a publié une proposition de règlement établissant un cadre européen pour la réinstallation.³⁰ Cette proposition de règlement ne constitue pas un développement de l'acquis de Dublin. Il donne toutefois expressément aux États associés de Schengen/Dublin la possibilité d'y participer. Le cadre de la réinstallation fixe des réglementations communes pour l'admission, la répartition et le statut des personnes à réinstaller, le soutien financier des États d'accueil, ainsi que les mesures destinées à endiguer la migration secondaire. Ce faisant, la Commission européenne veut poser les fondements d'une politique européenne commune en matière de réinstallation. Le règlement a pour but d'uniformiser les procédures et d'améliorer la coordination des activités de réinstallation de l'UE. La proposition ne prévoit toutefois pas de clé de répartition contraignante pour les États participants. Ces derniers devront annoncer chaque année leurs contingents sur une base volontaire. Par ailleurs, il n'est pas certain que la proposition, controversée sur le plan politique, recueille réellement une majorité. Le Conseil fédéral ne se prononcera pas sur cette proposition de règlement avant son adoption.

Les campagnes de réinstallation n'ont pas d'incidence directe sur le système Dublin en vigueur, car les personnes admises par le biais de la réinstallation se sont déjà vu octroyer un statut de protection avant leur arrivée dans l'UE et l'espace Dublin et ne tombent dès lors pas sous le coup du système Dublin.

Dans le domaine de la réinstallation, l'UE collabore aussi étroitement avec la Turquie. Afin d'endiguer la migration illégale en Europe via la Turquie, cette dernière s'est notamment engagée, dans le cadre de la déclaration conjointe avec l'UE du 18 mars 2016, à réadmettre tous les migrants en situation irrégulière qui sont arrivés de Turquie sur les îles grecques après le 4 avril 2016. En contrepartie, les États de l'UE sont tenus de réinstaller un ressortissant syrien de la Turquie dans un État membre de l'UE pour chaque ressortissant syrien que la Turquie réadmet des îles grecques. Dans la pratique, les requérants d'asile déboutés en Grèce se voient notifier une décision de non-entrée en matière. De surcroît, l'UE soutient financièrement les structures d'asile turques dans le domaine de l'accueil et de l'hébergement. Sur la base de cette déclaration conjointe, 5675 ressortissants syriens ont été réinstallés de Turquie dans divers pays de l'UE en date du 14 mai 2017. Durant la même période, la Turquie a réadmis 1753 personnes provenant de Grèce.³¹

La Suisse n'est pas directement concernée par la déclaration conjointe de l'UE et de la Turquie. Le Conseil fédéral approuve cependant les mesures prises par l'UE pour soutenir la Turquie dans le domaine de l'accueil et de l'hébergement des requérants d'asile et des réfugiés. À l'heure actuelle, le

³⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM(2016) 468 final, 13 juillet 2016.

³¹ L'écart entre ces chiffres s'explique par le fait que, dans la pratique, le rapatriement de requérants d'asile syriens en Turquie s'est avéré plus long que prévu. En effet, chaque décision de non-entrée en matière des autorités grecques chargées de l'asile peut être attaquée par la voie judiciaire.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

SEM se concentre, dans le cadre de la réinstallation, sur l'accueil de réfugiés syriens en provenance du Liban, de Jordanie et de Syrie.

4 Le Régime d'Asile Européen Commun (RAEC)

Le RAEC se compose de divers règlements et directives visant à fixer, au niveau de l'UE, des normes communes minimales dans le cadre des procédures d'asile nationales. À l'heure actuelle, les discussions relatives à la révision du RAEC au niveau de l'UE (voir ch. 4.1) portent également sur les deux autres points mentionnés par l'auteur du postulat (acheminement des requérants d'asile vers l'Europe et répartition proportionnelle), raison pour laquelle le fonctionnement du RAEC est brièvement exposé ci-après.

Font partie des instruments juridiques du RAEC :

- La directive concernant la reconnaissance (également directive concernant la qualification)³² ;
- Le règlement Dublin III et le règlement Eurodac ;
- La directive relative aux conditions d'accueil³³ ;
- La directive relative aux procédures³⁴.

La Suisse, dans le cadre de son association à l'acquis Dublin/Eurodac, n'est directement concernée que par le règlement Dublin III et le règlement Eurodac. La directive relative aux conditions d'accueil, la directive concernant la reconnaissance ainsi que la directive relative aux procédures ne font en revanche pas partie intégrante de l'acquis Dublin/Eurodac et ne lient donc pas la Suisse.

L'UE cherche depuis de nombreuses années déjà à harmoniser les normes en matière d'asile : en octobre 1999, le Conseil européen avait décidé, à Tampere, de mettre sur pied un régime d'asile européen commun fondé sur une application exhaustive et sans réserve de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Autrement dit, les demandes d'asile déposées dans n'importe quel État membre doivent être examinées de la même manière, l'hébergement doit respecter dans tous les pays les mêmes normes minimales et le traitement des personnes vulnérables (malades, mineurs non accompagnés, etc.) doit être le même partout. Par ailleurs, les décisions concernant l'asile doivent être prises selon les mêmes critères dans tous les États membres et les réfugiés dont le statut est reconnu doivent bénéficier d'un statut juridique comparable.

À ce jour, néanmoins, le but de l'harmonisation n'a pas été atteint dans la mesure souhaitée. Au sein de l'UE, de grandes différences subsistent entre les divers systèmes d'asile, les taux de reconnaissance ainsi que les offres de prise en charge ou d'intégration.

Tant que ces différences persisteront, l'espace Dublin connaîtra des migrations secondaires. Plus celles-ci seront importantes, plus important sera le travail administratif et logistique nécessaire au transfert des personnes concernées dans l'État Dublin compétent.

4.1 La révision du RAEC

Seule une harmonisation des normes en matière d'asile et des taux de reconnaissance dans tous les États Dublin permettra de diminuer les mouvements secondaires irréguliers au sein de l'espace Dublin. En effet, ces deux indicateurs sont déterminants pour la poursuite du voyage au sein de l'espace Dublin. Il faut toutefois considérer que d'autres facteurs, comme l'importance d'une diaspora, sont également susceptibles de favoriser la migration secondaire.

³² Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

³³ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

³⁴ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

Il y a lieu de souligner que l'UE a franchi, en été 2016, un pas supplémentaire vers une harmonisation des normes en matière d'asile. Le 13 juillet 2016, la Commission européenne a publié ses propositions de refonte de la directive relative à la procédure d'asile et à la reconnaissance ainsi que de la directive relative aux conditions d'accueil.³⁵ La directive concernant la procédure d'asile et la directive concernant la reconnaissance seront remplacées par deux règlements désormais directement applicables aux États de l'UE. Cela doit permettre de mettre en place des procédures plus équitables et plus efficaces au niveau de l'UE et favoriser une harmonisation des conditions de reconnaissance entre les États membres de l'UE. Par ailleurs, les modifications visent l'octroi uniforme des droits de protection aux requérants d'asile, indépendamment de l'État dans lequel ils séjournent. En parallèle, des mesures seront prises pour lutter contre le « tourisme en matière d'asile » et la migration secondaire (p. ex. examen obligatoire du statut de protection). La directive concernant l'accueil sera révisée dans la mesure où les conditions d'accueil des différents États de l'UE doivent être harmonisées. Afin d'éviter la migration secondaire, le droit aux prestations ne devra être acquis que dans l'État membre compétent.

Une réduction sensible de la migration secondaire au sein de l'espace Dublin permettrait, au vu de la réglementation en vigueur, de reporter la compétence sur les États Dublin situés aux frontières extérieures de Schengen, puisque ceux-ci conserveront la compétence primaire d'enregistrer les personnes arrivant de manière illégale et de traiter leurs demandes d'asile. Dès lors, dans un tel cas également, l'introduction d'une clé de répartition favoriserait une répartition équitable des responsabilités (voir ch. 4.2).

4.2 Clé de répartition et quotas

L'idée d'instaurer une clé de répartition visant à répartir plus équitablement les requérants d'asile au sein de l'espace Dublin a resurgi après le « Printemps arabe ». Dans son intervention, l'auteur du postulat suggère lui aussi d'examiner une répartition proportionnelle des requérants d'asile entre l'ensemble des États Dublin. Des discussions concernant une répartition plus équitable des responsabilités sont menées depuis de longues années. Jusqu'à présent, ce sont, en particulier, les États Dublin du Sud qui exigeaient des solutions plus équitables, mais leur souhait a rencontré peu d'écho auprès des autres États Dublin. Une clé de répartition garantirait que tous les États Dublin apportent une contribution solidaire conforme à leur taille et à leurs ressources.

Au niveau de l'UE, une distribution des charges sur la base d'une clé de répartition permanente a été évoquée pour la première fois lors des travaux qui ont suivi l'Agenda européen en matière de migration de 2015. La Commission européenne avait établi une formule de calcul sur la base de laquelle les États membres de l'UE devaient participer aux programmes de réinstallation et de relocalisation.³⁶ La clé de calcul tenait compte à raison de 40 % de la taille de la population, de 40 % également du produit intérieur brut (PIB), de 10 % des chiffres en matière d'asile des quatre années précédentes et de 10 % aussi du taux de chômage. Cette formule visait à prendre en considération la différence de taille et la force économique des États. Les calculs montrent qu'une faible pondération de facteurs supplémentaires (en l'espèce les chiffres en matière d'asile et le taux de chômage, par exemple) n'aurait pas d'incidence importante sur la participation.

4.2.1 Avantages et inconvénients d'une clé de répartition permanente

Une clé de répartition permanente assurerait une répartition proportionnelle des requérants d'asile entre les États Dublin, sachant que le nombre exact de requérants à accueillir dépend de la situation migratoire dans l'ensemble de l'espace Dublin. Comme il s'agit là d'une approche européenne

³⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM(2016) 467 final ; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, et modifiant la directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, COM(2016) 466 final ; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), COM(2016) 465 final.

³⁶ Réinstallation : déplacement de réfugiés présents sur le territoire d'Etats tiers ; relocalisation : nouvelle répartition des personnes en quête de protection à l'intérieur de l'espace Dublin.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

commune, cette clé de répartition pourrait donner l'impulsion nécessaire à la poursuite de l'harmonisation dans le domaine de l'asile.

À l'heure actuelle, les États Dublin ont intérêt à ne pas devenir trop « attrayants » pour les requérants d'asile. Aussi les États dont la structure d'accueil est peu développée, en particulier, pourraient-ils être tentés de maintenir sciemment leur système d'accueil lacunaire, qu'ils espèrent dissuasif. L'introduction d'une clé de répartition permettrait d'éliminer ces incitations néfastes qui font obstacle à l'harmonisation des normes au sein de l'espace Dublin.

Une clé de répartition fondée sur la taille de la population et le PIB, appliquée aux chiffres en matière d'asile de l'année 2015, montre que des États comme l'Allemagne, la Suède, l'Autriche, la Hongrie et, dans une plus faible mesure, la Finlande, la Belgique, la Bulgarie et la Norvège ont enregistré proportionnellement davantage de demandes d'asile qu'ils n'auraient eu à en traiter selon la clé de répartition. Les États Dublin du Sud enregistrent en revanche moins de demandes d'asile.³⁷

Souvent, toutefois, les calculs relatifs aux quotas ne concernent que le nombre de demandes d'asile, et non la pression migratoire exercée sur les États Dublin par les entrées non autorisées et les éventuels séjours illégaux. La charge que les tâches liées à l'enregistrement et aux structures d'accueil font peser sur les États situés aux frontières extérieures de Schengen perdurera jusqu'à ce que la répartition inclue les autres États Dublin.

L'introduction d'une clé de répartition permanente exige une administration centralisée, qui organise et effectue la répartition des personnes. Cette tâche pourrait être assumée par l'EASO ou par la nouvelle agence d'asile européenne. La fonction précise d'une clé de répartition et des organes de répartition aurait certes une incidence sur les processus administratifs au sein des États Dublin, mais la clé de répartition elle-même n'aurait pas d'influence directe sur la procédure matérielle nationale en matière d'asile. Ainsi, la souveraineté nationale en matière d'asile demeurerait intacte.

La difficulté principale entraînée par une répartition selon des quotas réside dans le fait que, aussi longtemps que la migration secondaire illégale se poursuivra, ce système de répartition n'apportera pas la stabilisation à long terme souhaitée pour le système Dublin. Cette conclusion vaudra également, comme mentionné plus haut, en cas d'introduction d'une clé de répartition couplée à l'établissement de centres d'asile implantés dans des États tiers. En pratique, une clé de répartition ne fonctionnera de manière efficace que si les normes et les taux de reconnaissance des États Dublin sont proches les uns des autres. Certes, d'autres facteurs, comme l'existence d'une diaspora, ont aussi une grande influence sur la migration secondaire illégale. Toutefois, tant qu'il subsistera d'importants écarts en matière de normes et de taux de reconnaissance, les mouvements migratoires secondaires perdureront et continueront de surcharger les systèmes de l'asile de certains États, faisant ainsi obstacle à l'objectif même de la clé de répartition.

Dans ces cas-là, l'État incompétent doit procéder à un transfert Dublin vers l'État compétent. Il convient donc, en tout état de cause, de maintenir un système de transfert efficace et performant.

4.2.2 Application concrète d'une clé de répartition dans le cas de la relocalisation

Dans son Agenda européen en matière de migration du 13 mai 2015, et en réaction à la crise migratoire, la Commission européenne a établi une clé de répartition temporaire, destinée à décharger les États particulièrement touchés (relocalisation). En septembre 2015, l'UE a adopté deux programmes de relocalisation destinés à répartir les requérants d'asile susceptibles d'avoir besoin de protection qui se trouvent actuellement en Italie et en Grèce dans d'autres États de l'UE d'ici à septembre 2017. Comme expliqué ci-dessus au ch. 4.2, le niveau des engagements de chaque État en matière d'accueil de réfugiés se fonderait sur une clé de répartition tenant compte à raison de 40 % de la taille de sa population, de 40 % également de son produit intérieur brut (PIB), de 10 % des chiffres en matière d'asile des quatre dernières années et de 10 % aussi du taux de chômage. Dans les *hotspots*, les requérants d'asile seront enregistrés par les autorités italiennes ou grecques compétentes en matière d'asile, puis soumis à des vérifications et répartis entre les autres États membres de l'UE ou les États associés, avec l'aide de l'EASO, de Frontex et d'Europol. À l'origine, 160 000 personnes devaient être

³⁷ En 2015, la Suisse avait enregistré, selon ce calcul, une centaine de demandes de moins qu'elle n'aurait dû ; elle n'aurait donc pas pu répartir de requérants d'asile dans d'autres États. Voir également la note de bas de page 41.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

réparties dans ce cadre. Entretemps, l'UE a réduit ce nombre à 106 000 personnes, 54 000 places étant consacrées à la réinstallation depuis la Turquie sur la base de la déclaration conjointe de l'UE et de la Turquie du 18 mars 2016.³⁸

Sur le plan purement juridique, les programmes de relocalisation européens n'engagent pas la Suisse, car ils ne s'appuient pas sur l'acquis de Dublin/Schengen. Néanmoins, conformément à la décision du Conseil fédéral du 18 septembre 2015, la Suisse participe sur une base volontaire au premier programme de relocalisation de l'UE et accueille, dans ce cadre, jusqu'à 1500 requérants d'asile venus d'Italie et de Grèce. Cette participation se déroule dans le cadre du programme d'accueil de 3000 personnes en quête de protection décidé par le Conseil fédéral le 6 mars 2015. Les demandes d'asile des personnes à relocaliser sont examinées en Suisse sur la base de la clause de souveraineté (art. 17 du règlement Dublin III). Jusqu'au 19 mai 2017, 605 personnes sont arrivées en Suisse d'Italie, et 317 de Grèce, sur la base de ce programme. Le Conseil fédéral entend tenir la promesse faite de participer au premier programme de relocalisation de l'UE et accueillir en Suisse les 1500 personnes prévues dans ce cadre.

Le bilan intermédiaire des deux programmes de relocalisation européens est mitigé. À ce jour, le nombre de personnes réparties est encore relativement bas, même s'il faut reconnaître que depuis quelques mois, le nombre de relocalisations tend à augmenter. Le 17 mai 2017, un total de 18 865 personnes (5758 en faveur de l'Italie et 13 107 en faveur de la Grèce) avaient déjà été réparties.³⁹ Certains États membres de l'UE ont, jusqu'à présent, respecté leurs obligations soit en partie soit intégralement, tandis que d'autres s'y refusent. Pour les États membres de l'UE, de l'avis de la Commission européenne, l'obligation légale de reprendre des personnes visées par les programmes de relocalisation s'étend même au-delà de septembre 2017.

4.3 La révision du règlement Dublin III

Il est possible que, pour la première fois, un mécanisme de répartition puisse être entériné dans le cadre des négociations en cours concernant la révision du règlement Dublin. Au sein de l'UE, l'évolution du système Dublin fait l'objet de discussions récurrentes depuis plusieurs années déjà.

L'actuelle proposition de révision de la Commission européenne, qui date du 4 mai 2016, vise à élaborer un système capable de fonctionner même en période de crise.⁴⁰ Elle a trois objectifs principaux :

1. mener les procédures plus rapidement et de manière plus efficace ;
2. éviter la migration secondaire ;
3. assurer une répartition plus équitable des charges disproportionnées au moyen d'un mécanisme de correction.

Il faut cependant relever que les propositions qui ont été discutées ne prévoient pas de mécanisme permanent qui permette de répartir tous les requérants d'asile de manière proportionnelle entre les États Dublin, mais se contentent de développer le système existant. Le mécanisme de correction élaboré dans le cadre de la proposition législative s'applique uniquement en cas de sollicitation excessive de certains États Dublin.

Outre les modifications techniques et opérationnelles propres à accélérer la procédure (p. ex., raccourcissement des délais de recours) et censées endiguer la migration secondaire, la proposition de la Commission prévoit une innovation supplémentaire : la possibilité de sanctionner les requérants qui ne coopèrent pas. La proposition prévoit que les requérants doivent déposer leur demande dans le

³⁸ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L239 du 15.9.2019, p. 146 ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.09.2015, p. 80. Voir également la décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L268 du 1.10.2016, p. 82.

³⁹ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : septième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM(2017) 74 final, du 8.2.2017. S'agissant de l'état d'avancement actuel de la situation en matière de relocalisation, voir le lien http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_relocation_en.pdf.

⁴⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mai 2016 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM(2016) 270 final.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

premier État Dublin où ils arrivent. S'ils ne le font pas, leur demande serait alors examinée dans le cadre d'une procédure accélérée. Par ailleurs, les requérants doivent séjourner dans l'État Dublin compétent pendant la procédure. S'ils se rendent dans un autre État Dublin, ils n'y ont droit qu'à une aide d'urgence.

La proposition de la Commission d'introduire un mécanisme de correction revêt une importance particulière. Ce mécanisme intervient lorsque le nombre de demandes d'asile dépasse un certain seuil dans un État Dublin. À cette fin, un système automatisé enregistre en permanence le nombre de demandes pour chaque État Dublin. Pour chacun, le système calcule le nombre de demandes enregistrées dans tout l'espace Dublin qui relèvent de la compétence de cet État. Cette valeur de référence se calcule de manière proportionnelle, sur la base du nombre d'habitants de l'État Dublin concerné et de son PIB (chacun de ces deux facteurs étant pondéré à 50 %). Si la participation d'un État Dublin est supérieure à 150 %, le mécanisme de correction s'applique alors automatiquement. Toutes les demandes excédant les 150 % sont ensuite réparties entre les autres États Dublin, sachant que ce sont au premier chef les États qui n'ont pas encore atteint leur part de 100 % qui seront alors appelés à accueillir les personnes concernées.⁴¹ La proposition prévoit qu'un État Dublin puisse décider de ne pas prendre part au mécanisme de correction. Dans ce cas, il doit payer une contribution solidaire de 250 000 euros par personne refusée, montant qui revient aux autres États Dublin participant aux mesures de solidarité.

5 Mesures adoptées par la Confédération

Les explications qui précèdent démontrent à l'envi que pour renforcer durablement le système Dublin afin qu'il reste performant même en période de crise, une réforme est indispensable. C'est pourquoi le Conseil fédéral soutient la proposition de l'auteur du postulat d'introduire une clé de répartition proportionnelle entre tous les États Dublin, qui implique une harmonisation des normes en matière d'asile dans ces États.

La mise en œuvre cohérente du Régime d'asile européen commun mentionnée dans l'Agenda européen en matière de migration du 13 mai 2015, de même que la révision, présentée le 4 mai 2016, du règlement Dublin III et du règlement Eurodac constituent des pas dans cette direction. Selon les estimations du Conseil fédéral, le remplacement des règles de compétences Dublin en vigueur par une clé de répartition permanente n'est réaliste et ne pourra être réalisée que dans une étape ultérieure. Au niveau européen, des progrès ont été réalisés, dans le cadre des discussions relatives à la crise migratoire, en vue de mettre au point une clé de répartition : il y a quelques années encore, il était impensable que les requérants d'asile soient répartis à grande échelle au sein de l'espace Dublin sur une base solidaire. Or cet objectif est devenu réalité à la suite de la mise en œuvre des décisions en matière de relocalisation, même si, à l'heure actuelle, les États de l'UE n'y participent pas tous. Par ailleurs, les discussions menées au sujet de la mise en place d'un mécanisme de correction assorti d'une clé de répartition sont avancées. Néanmoins, il faut s'attendre à ce que l'introduction d'une clé de répartition permanente se heurte à de fortes résistances politiques. Une clé de répartition, comme celle prévue dans la proposition de révision de la Commission européenne, applicable uniquement en situation de crise et visant à assurer, durant une période limitée, une répartition équilibrée des requérants d'asile serait davantage susceptible de réunir une majorité et pourrait probablement être mise en place plus rapidement. À l'heure actuelle, on ne saurait toutefois prévoir à quelle vitesse cette proposition législative de la Commission européenne sera traitée au niveau européen. La Suisse est par principe favorable au recours à une clé de répartition et soutient les propositions de la Commission européenne qui vont dans ce sens. La Suisse participe aux discussions menées à Bruxelles en lien avec la révision des règlements Dublin et Eurodac et peut donc y faire valoir directement ses intérêts.

Au niveau européen, le Conseil fédéral s'efforce d'œuvrer à une harmonisation des normes en matière d'asile au-delà de Dublin. En effet, la Suisse n'est pas liée par les directives du RAEC et, en

⁴¹ Si le mécanisme de correction, tel qu'il est désormais prévu dans la proposition, avait été appliqué fin 2015 déjà, le seuil de 150 % fixé pour la Suisse aurait équivaut à 60 856 personnes (100 % = 40 571) (chiffres relatifs aux demandes d'asile en Europe en 2015, hormis la Grande-Bretagne et le Danemark : 1 332 380 ; à titre de comparaison, chiffres relatifs aux demandes d'asile en Suisse en 2015 : 39 523), sachant que la valeur de référence pour la Suisse est de 3,045 %. Ces calculs supposent que la Grande-Bretagne et le Danemark ne prennent pas part à la mesure. Ces deux pays ne sont, en effet, pas tenus d'adhérer aux développements dans le domaine de l'asile au sein de l'UE.

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

conséquence, ne prend pas part aux discussions qui s'y rapportent. Cet engagement prend la forme, notamment, d'une participation active aux activités de l'EASO. Par exemple, la Suisse prend part au traitement commun des demandes d'asile ou aux interventions de l'EASO dans les États Dublin qui subissent une pression migratoire particulièrement forte. L'arrangement sur les modalités de participation de la Suisse à l'EASO est entré formellement en vigueur le 1^{er} mars 2016. Au vu de la crise migratoire que connaît l'UE, le Conseil fédéral a décidé de soutenir l'EASO en lui envoyant des experts suisses pour des missions de plusieurs mois. C'est ainsi que jusqu'à 14 experts du SEM participent en permanence à l'activité des *hotspots* de relocalisation en Italie et en Grèce, et ce, jusqu'à fin septembre 2017. Par ailleurs, un expert du SEM est détaché au bureau Dublin italien, à Rome, en qualité d'agent de liaison depuis le mois de mars 2012.

Le soutien bilatéral constitue une autre manière, pour la Suisse, de contribuer à l'harmonisation des normes en matière d'asile dans les États Dublin. Ainsi, en 2015 et 2016, la Suisse a apporté son soutien financier à des projets en Grèce et en Italie, axés avant tout sur l'amélioration des systèmes d'asile et d'accueil. En Grèce, le SEM soutient financièrement deux projets humanitaires : le premier bénéficie à une organisation non-gouvernementale qui mène des activités de traduction en lien avec les procédures d'asile dans des centres d'asile régionaux, tandis que le second, mené en 2015, a soutenu les activités du HCR sur les îles grecques. En Italie, le SEM a apporté son soutien, en 2015, à un projet de la Croix-Rouge italienne ayant trait à l'accueil des migrants et des réfugiés qui y débarquent.

En prenant volontairement part aux programmes européens de réinstallation et de relocalisation, la Suisse fait preuve de solidarité et soutient les mesures de l'UE de manière ciblée. Le montant de sa participation à ces programmes a été calculé en fonction de la taille de la population et du PIB de la Suisse par rapport aux États Dublin. En s'engageant sur une base volontaire, la Suisse a renforcé sa crédibilité de partenaire constructif dans les délibérations en cours sur la révision des règlements Dublin et Eurodac.

6 Conclusion

Les explications qui précèdent montrent que le Conseil fédéral a conscience des défis et des difficultés posés par le système Dublin dans la crise migratoire actuelle et met en évidence la constructivité et l'engagement dont il fait preuve vis-à-vis de l'UE. De diverses parts, les centres d'asile dans des pays tiers sont présentés comme l'une des nombreuses possibilités propres à améliorer la performance du système Dublin et, en particulier, à renforcer sa résistance en situation de crise. Néanmoins, au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral estime que la proposition de l'auteur du postulat n'est, à l'heure actuelle, ni réalisable ni pertinente.

Le Conseil fédéral rejoint l'auteur du postulat quand ce dernier considère qu'il faut renforcer le système Dublin. La situation actuelle montre clairement qu'une réforme de Dublin est impérative et que les États doivent s'accorder au plus vite sur un projet de réforme, sachant que les intérêts nationaux ne doivent pas faire obstacle aux intérêts communautaires. Il faut apporter un soutien solidaire et durable aux États Dublin que la crise migratoire touche plus que la moyenne. C'est pourquoi le nouveau système Dublin doit être conçu de manière plus équitable et plus performante. À cet égard, le Conseil fédéral est conscient qu'un système équitable et performant ne peut être mis en place de manière efficace que si les incitations à la migration secondaire au sein de l'UE sont aussi faibles que possible et pour autant que les normes en matière d'asile cessent de présenter un visage par trop variable d'un État européen à l'autre.

La Suisse et tous les États Dublin sont tenus d'accorder aux personnes persécutées la protection internationale dont elles ont besoin. En parallèle, il convient de s'assurer que les personnes qui n'ont pas droit à la protection internationale soient rapatriées ou dissuadées de se lancer dans un périlleux voyage à destination de l'Europe. Le Conseil fédéral est également conscient que les conflits qui ont généré la crise migratoire ne semblent actuellement pas près de prendre fin. De nombreuses personnes en quête de protection resteront en Europe à long terme, si bien qu'il est indispensable être en mesure de leur offrir des perspectives d'avenir.

Les deux années écoulées ont montré de manière encore plus claire que la mission qui consiste à surmonter les défis qui se présentent dans le domaine de la migration ne peut pas être confiée à un

Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges

petit nombre seulement d'États situés aux frontières extérieures de l'UE. Le Conseil fédéral reconnaît que certains États Dublin sont plus fortement touchés en raison de leur situation géographique ou de la diaspora qui y est déjà établie et doivent donc pouvoir bénéficier d'un appui solidaire. Car au bout du compte, la poursuite du développement du système Dublin servira les intérêts de tous les États Dublin.