



**Synthèse des résultats
de la procédure de consultation qui s'est déroulée
du 14 août 2013 au 15 novembre 2013
sur le projet relatif à**

**la reprise et à la mise en œuvre des règlements
(UE) n° 604/2013 (règlement Dublin III) et
(UE) n° 603/2013 (règlement Eurodac)**

(Développements de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Table des matières

1. Synthèse des résultats de la procédure de consultation	3
1.1 Contexte	3
1.2 Contenu du nouveau règlement Dublin	3
1.3 Contenu du règlement Eurodac	4
2. Synthèse des résultats de la procédure de consultation	4
2.1 Remarques liminaires	4
2.2 Règlement Dublin III	4
2.2.1 Remarques générales.....	4
2.2.2 Principales remarques	5
2.3 Règlement Eurodac	8
2.3.1 Remarques générales.....	8
2.3.2 Principales remarques	8
3. Participants à la procédure de consultation.....	10

1. Synthèse des résultats de la procédure de consultation

1.1 Contexte

Le règlement (UE) n° 604/2013 abroge (avec effet au 1^{er} janvier 2014) le règlement (CE) n° 343/2003 (règlement Dublin II)¹, repris par la Suisse lors de la signature de l'accord d'association à Dublin et appliqué depuis le 12 décembre 2008. Ce règlement a pour but de déterminer quel Etat Dublin est responsable de l'examen d'une demande d'asile, de fixer des délais pour les différentes étapes de la procédure visant à déterminer l'Etat Dublin compétent et de prévenir les cas d'abus liés à des demandes multiples. Il importe d'empêcher que les requérants d'asile exploitent les différences entre les systèmes d'asile des Etats Dublin en vue d'augmenter leur chance de réponse positive, ou de rester le plus longtemps possible sur le territoire des Etats Dublin en situation régulière.

En l'espèce, il s'agit également de l'adoption du règlement (UE) n° 603/2013 du 26 juin 2013 visant à réformer le système Eurodac existant déjà et en fonction en Suisse depuis la mise en œuvre de l'accord d'association à Dublin. Ce règlement abroge (avec effet au 20 juillet 2015) le règlement (CE) n° 2725/2000 (règlement Eurodac)². Le but du système Eurodac est de permettre une application optimale du système Dublin.

Ces règlements ont été notifiés à la Suisse le 3 juillet 2013. Le Conseil fédéral a décidé d'accepter leur reprise, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles requises.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le règlement Dublin III est appliqué provisoirement par la Suisse. Cette application provisoire ne concerne cependant pas les dispositions qui nécessitent une transposition dans le droit national et qui font l'objet du présent rapport.

1.2 Contenu du nouveau règlement Dublin

Le nouveau règlement Dublin III vise à accroître l'efficacité du système Dublin et à renforcer les garanties juridiques pour les personnes soumises à la procédure Dublin. Par ailleurs, ces nouvelles dispositions de l'UE visent également à consolider l'unité de la famille et les besoins des mineurs non accompagnés et des autres personnes à protéger. De surcroît, il introduit un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise (« mécanisme d'alerte rapide ») afin de renforcer la solidarité avec les Etats Dublin soumis à une pression migratoire particulièrement forte.

Les modifications nécessaires du fait de la reprise du règlement Dublin III concernent la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et la loi sur l'asile (LAsi). Dans la LEtr, des adaptations s'imposent notamment au sujet des mesures de contrainte. Les principales modifications concernent la détention en phase préparatoire et la détention en vue de l'exécution du renvoi ainsi que la mise en détention et l'examen de la détention dans le cadre de la procédure Dublin. Actuellement, les motifs de détention Dublin sont réglés aux art. 75, al. 1^{bis} (détention en phase préparatoire) et 76, al. 1, let. b, ch. 1 et 6, LEtr (détention en vue du renvoi). La détention en phase préparatoire et la détention en vue du renvoi dans le cadre de la procédure Dublin font désormais l'objet de dispositions particulières (projet d'art. 75a et 76a).

¹ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays-tiers, JO L 50 du 25.2.2003, p. 1. (cf. art. 1 AAD).

² Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JO L 316 du 15.12.2000, p. 1.

La LAsi mentionne désormais expressément le principe de la reprise de la procédure d'asile après qu'une demande a été classée (art. 35a LAsi). Par ailleurs, l'art. 107a LAsi, qui règle l'effet suspensif lors de la procédure Dublin, doit être modifié.

1.3 Contenu du règlement Eurodac

Les principales modifications apportées par la refonte du règlement Eurodac portent entre autres sur la transmission de données supplémentaires au système central. Par ailleurs, un marquage des données personnelles en cas d'octroi de la protection ou d'octroi d'une autorisation de séjour va se substituer à l'actuel système de blocage. Enfin, il est prévu que des spécialistes se chargent désormais de contrôler les empreintes digitales en cas de résultats positifs dans le système Eurodac.

Les nouveautés du règlement Eurodac nécessitent parfois une adaptation de la loi formelle. La livraison de données supplémentaires au système central ainsi que le respect de la durée de livraison de 72 heures impliquent l'adaptation des art. 102a^{bis} LAsi et 111i LEtr. De même, la création de la fonction d'expert en empreintes digitales implique la création d'une base légale afin de déterminer qui effectuera ces tâches et à quelles conditions elles pourraient éventuellement être déléguées (art. 102a^{ter} LAsi). La règle stricte de communication des données du système Eurodac constitue une règle spéciale concrétisée aux art. 111d LEtr et 102c LAsi.

2. Synthèse des résultats de la procédure de consultation

42 prises de position ont été remises. Tous les cantons et les partis politiques **PLR**, **PS** et **UDC**, ainsi que 13 milieux intéressés (dont la **CCDJP**, l'**USAM**, l'**UVS**, l'**USS**, l'**OSAR** et l'**HCR**) ont donné leur avis.

2.1 Remarques liminaires

La grande majorité des participants à la consultation approuvent, sur le fond, les développements de l'acquis de Dublin/Eurodac et se prononcent en faveur de la reprise et de la mise en œuvre des règlements (UE) n° 604/2013 (règlement Dublin III) et (UE) n° 603/2013 (règlement Eurodac). L'**UDC** rejette la reprise et la mise en œuvre des règlements et **BL** se prononce contre la reprise et la mise en œuvre du règlement Dublin.

2.2 Règlement Dublin III

2.2.1 Remarques générales

Plusieurs participants à la consultation approuvent la volonté, apportée par la refonte du règlement Dublin III, d'améliorer l'efficacité du système Dublin et de l'harmoniser au moyen d'une simplification de la procédure et d'une précision des compétences en matière de prise en charge, de reprise en charge, de prise en charge volontaire et de transfert (par ex. **SO**, **SZ** et **UVS**). **AI**, **FR** et la **CCDJP** estiment que les objectifs du règlement Dublin III correspondent, en principe, aux objectifs de la restructuration du domaine de l'asile. Cependant, la **CCDJP** considère que l'impact de la reprise de Dublin III sur le droit en matière de mesures de contrainte entraînera une baisse des transferts Dublin et une hausse du taux de prise en charge volontaire des demandes. Par conséquent, la grille quantitative utilisée, dans le cadre de la nouvelle conception, pour la procédure accélérée (40 % des procédures Dublin) sera remise en cause. Il conviendra donc également de réexaminer la planification des places de détention administrative nécessaires et les capacités

d'hébergement de la Confédération et des cantons requises pour les personnes en cours de procédure.

Certains participants à la consultation soulignent que, dans le cadre des accords d'association à Dublin, la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis et qu'un refus du règlement Dublin III se traduirait, de fait, par une dénonciation de l'acquis de Schengen/Dublin (par ex. **CCDJP** et **PS**). En outre, selon quelques participants (notamment **PLR** et **VS**), les expériences réalisées au cours des dernières années ont montré que le système Dublin fonctionne bien et que la Suisse profite de cette association.

2.2.2 Principales remarques

Dispositions régissant la mise en détention

Les dispositions spécifiques régissant la détention nouvellement introduites dans le cadre de la procédure Dublin sont approuvées par un grand nombre de cantons (**AI, AR, BE, BS, GE, GL, NE, NW, SH, UR, VD, VS** et **ZG**), des milieux intéressés (**CP, FER, USAM, UVS, USS** et, en principe, **HCR, OSAR** et **EPER**) et le **PS**.

AG, BL, FR, GR, JU, LU, OW, SG, SO, SZ, TI, TG, ZH, l'**UDC** et le **PLR** se déclarent plutôt en défaveur des nouvelles dispositions régissant la mise en détention.

FR, JU, SG et **TG** soulignent que la condition nouvellement créée de « risque sérieux de passage à la clandestinité » requise pour la mise en détention en phase préparatoire est, en pratique, difficile à définir. **AG, ZH, JU** et **TI** craignent que cette nouvelle condition ne permette d'ordonner qu'un nombre de détentions considérablement moins important.

Plusieurs participants à la consultation indiquent également que le raccourcissement à six semaines de la durée maximale de la détention en phase préparatoire, jusqu'alors de six mois, est trop court lorsque des investigations médicales concernant la capacité de voyager sont nécessaires à l'exécution du renvoi ou que d'autres incidents donnent lieu à des retards (par ex. **ZH**).

Le **PS**, l'**EPER**, l'**OSAR** et l'**USS** demandent s'il est possible d'ordonner une mise en détention avant que la compétence d'un autre Etat Dublin soit établie. Ils indiquent par ailleurs que la nouvelle détention en phase préparatoire ne doit être utilisée qu'avec une extrême retenue, soit uniquement lorsqu'un risque non négligeable de fuite existe et pour autant qu'aucune mesure moins coercitive ne puisse être appliquée de sorte que la mise en détention soit, en l'espèce, proportionnée. L'**HCR** est également d'avis que la détention doit toujours être considérée comme un moyen de dernier recours.

La **CCDJP, BL, JU, SG, ZH** et l'**UDC** estiment que la suppression pure et simple de la détention en vue du renvoi Dublin, d'une durée de trente jours, est problématique. En effet, cette forme particulière de mise en détention en vue du renvoi représentait jusqu'à présent l'instrument d'exécution le plus important pour garantir le respect des délais de transfert.

Plusieurs participants à la consultation font en outre remarquer que les critères à remplir pour ordonner la détention en vue du renvoi sont trop restrictifs et suggèrent de les compléter (notamment **BL, GR, LU, UDC** et **ASM**). **SO** estime que la nouvelle réglementation rend l'exécution de la mise en détention sensiblement plus difficile.

De l'avis de plusieurs participants à la consultation, la durée maximale de détention fixée à six semaines en cas de détention en vue du renvoi est trop courte et ne tient aucunement compte des réalités pratiques de la collaboration avec les autres Etats Dublin (par ex. **GR, SZ, TI, ZH** et **CCDJP**). Ces participants craignent, en particulier, qu'il soit plus facile pour les personnes s'opposant à un rapatriement d'obtenir une mise en liberté, puisqu'en pratique le délai prévu de six semaines ne permet pas de réaliser plusieurs tentatives de rapatriement (par ex. **SO, ASM** et **UDC**). Aussi, **BL, SO** et l'**UDC**, notamment, demandent que la durée de

détention en vue du renvoi des personnes qui s'opposent au rapatriement soit prolongée à six mois.

BL, **LU** et la **CCDJP** indiquent par ailleurs que le passage de la détention en phase préparatoire à la détention en vue du renvoi est mal conçu, étant donné que la détention en phase préparatoire prend automatiquement fin à l'échéance du délai de réponse, qu'il n'existe aucun motif de détention jusqu'à la notification de la décision de renvoi et que, par conséquent, la personne concernée doit être libérée.

Enfin, **SZ** et **FR**, entre autres, relèvent que les délais de détention se calculant et se raccourcissant différemment selon l'étape et le statut de la procédure d'asile sont, en pratique, difficiles à appliquer et auront un effet contreproductif sur l'amélioration prévue des prestations. L'**ASM** et **GR** déplorent également que, dans le domaine des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers, des instruments éprouvés soient de nouveau abandonnés ou passablement plus compliqués à appliquer.

S'agissant de l'examen de la détention dans le cadre de la procédure Dublin, **LU**, **GR**, l'**UDC** et l'**ASM** indiquent que le dépôt d'une nouvelle demande de mise en liberté après un mois est inutile en cas de détention d'une durée maximale autorisée de six mois car, dans la plupart des cas, le détenu aura déjà dû être libéré au moment de l'examen de sa détention.

L'**USS** demande que l'examen de la légalité et de l'adéquation (proportionnalité) de la mesure de détention se fasse par procédure orale. Le **HCR**, l'**OSAR** et le **PS** souhaitent que la détention soit examinée d'office et sur la base d'une procédure orale.

Pour finir, du point de vue de la technique législative, **SG** demande s'il est utile de déterminer aussi précisément la mise en œuvre de la détention à l'art. 75a, al. 1 à 4, LEtr, eu égard au fait que cette dernière prend fin lorsqu'il est impossible d'exécuter le renvoi ou l'expulsion.

Le **PLR** estime que les dispositions relatives à la durée et aux conditions de détention enlèvent aux cantons des outils importants pour le succès des procédures d'asile et de renvoi. On peut ainsi s'attendre à une baisse du nombre de renvois Dublin réalisés et à une hausse des coûts pour les cantons, ce qui n'est pas acceptable.

Réouverture de la procédure d'asile et de renvoi (art. 35a LAsi)

Le **PLR** et l'**UDC** indiquent que les nouvelles réglementations concernant la réouverture de la procédure d'asile et l'effet suspensif pour les décisions Dublin sont contraires aux décisions parlementaires prises dans le cadre de la dernière révision de la LAsi. A nouveau, le **PS** se félicite que le nouveau règlement Dublin III corrige, en l'espèce, ces décisions parlementaires.

La grande majorité des participants à la consultation approuve la réintroduction de la réouverture de la procédure d'asile après le retrait de la demande d'asile. Cette nouvelle réglementation est néanmoins rejetée par **BL**, **GR**, **SH**, **SZ**, l'**UDC** et l'**ASM**. **GR**, l'**UDC** et l'**ASM**, entre autres, craignent que cette réglementation ouvre la porte à des abus lors de la procédure d'asile et encourage le passage à la clandestinité.

L'**UDC**, **GR**, l'**ASM** estiment que le projet mis en consultation contredit la réglementation approuvée dans la dernière révision de la LAsi adoptée récemment et ne permet plus de sanctionner les comportements fautifs des requérants. Il n'est plus possible d'interdire tout nouveau dépôt d'une demande d'asile durant trois ans après que la personne a disparu ou a violé son devoir de collaborer en ne se tenant pas à disposition des autorités (art. 8, al. 3^{bis}, LAsi, projet 1). De plus, **SH** suggère de limiter la réouverture de la procédure aux cas Dublin.

Transfert par voie terrestre

SO, **BL** et l'**UDC** proposent de créer des conditions nécessaires pour le transfert par voie terrestre (notamment pour les départs volontaires effectués de façon indépendante).

Effet suspensif (art. 107a LAsi)

Le **TAF**, le **PS**, l'**OSAR**, l'**USS** et l'**EPER** demandent par ailleurs que l'on choisisse d'appliquer l'art. 27, par. 3, let. b, du règlement Dublin III concernant le retrait de l'effet suspensif aux décisions de non-entrée en matière Dublin. Ainsi, il sera possible d'octroyer automatiquement l'effet suspensif à un recours et de prévoir que le transfert Dublin soit suspendu tant et aussi longtemps que le TAF n'aura pas statué formellement sur l'octroi de l'effet suspensif. Selon eux, cette suspension devrait tomber automatiquement dans les cas où le TAF n'a pas statué dans les cinq jours ouvrables suivant le dépôt du recours.

Par ailleurs, aux yeux de l'**UDC**, il est inacceptable qu'une disposition de la LAsi modifiée le 14 décembre 2012 (projet 1) doive à nouveau être adaptée en raison d'un traité international. Elle estime que cette situation est contraire aux principes démocratiques suisses.

Notion de « protection subsidiaire »

Plusieurs participants à la consultation estiment qu'il faut établir dans quelle mesure les personnes admises à titre provisoire en Suisse peuvent se prévaloir de la protection subsidiaire et à quel point l'admission provisoire peut être considérée comme équivalente à la protection subsidiaire. Aussi l'**OSAR**, l'**EPER** et le **PS** proposent-ils de regrouper sous la notion de protection subsidiaire ou internationale, pour des raisons de clarté et de praticité, toutes les personnes admises à titre provisoire en Suisse.

Entretien individuel

L'**OSAR**, l'**EPER** et le **PS** demandent, sur la base des prescriptions fixées à l'art. 5 du règlement Dublin III, que l'ODM réalise des auditions (entretien individuel).

Application provisoire du règlement Dublin III

VS, l'**OSAR**, le **HCR**, le **CP** et le **PLR** sont favorables à une application provisoire du règlement Dublin III. L'**UDC** la rejette. L'**UDC** rejette aussi de manière générale la reprise du règlement Dublin III.

Droits des mineurs

Le règlement Dublin III prévoit un renforcement des droits des mineurs. A cet égard, le **TAF** a pris position. Il estime que l'art. 6, par. 2 en relation avec l'art. 2, let. k, du règlement Dublin III exige une représentation juridique commise d'office des mineurs non accompagnés pour toutes les procédures relevant du règlement Dublin, en particulier concernant la détention administrative, fixée à l'art. 28 du règlement Dublin III. Cette représentation juridique d'office devrait être intégrée notamment dans la LEtr dans le cadre des mesures de détention Dublin. Par ailleurs, selon le **TAF**, la personne de confiance au sens de l'art. 17, al. 3, LAsi ne satisfait pas entièrement aux conditions requises par l'art. 6, par. 2, du règlement Dublin III.

L'**USS** estime que l'accompagnement et la représentation des mineurs non accompagnés doivent être revus afin que les intérêts de ces derniers soient pleinement pris en compte. Les

lignes directrices au niveau fédéral ne vont pas très loin et les pratiques cantonales divergent. L'**OSAR** et le **PS** demandent des règles plus claires au niveau fédéral.

Le **TAF**, l'**OSAR** et le **PS** souhaitent également que les garanties liées à la détention des mineurs et des mineurs non accompagnés telles que prévues à l'art. 28, par. 4, du règlement Dublin III soient respectées (référence à la directive 2013/33/UE).

Le **TAF** propose, par ailleurs, que les intervalles prévus pour l'examen d'une mesure de détention administrative Dublin soient raccourcis, voire supprimés, pour les mineurs et enjoint de prévoir un réexamen à la demande. Les délais prévus initialement ne satisfont pas aux critères prévus à l'art. 9, par. 5, de la directive 2013/33/UE, auquel fait référence l'art. 28, par. 4, du règlement Dublin. L'**UDC**, l'**ASM**, **GR** et **LU** mentionnent en outre que les intervalles prévus pour un examen de la détention n'ont pas lieu d'être car la durée de la détention est trop courte.

2.3 Règlement Eurodac

2.3.1 Remarques générales

Tous les cantons, le **PLR** et le **PS**, ainsi que l'ensemble des milieux intéressés approuvent la refonte du règlement Eurodac et sont favorables à sa reprise et à sa mise en œuvre. Seule l'**UDC** rejette la reprise et la mise en œuvre du règlement.

Plusieurs participants à la consultation indiquent qu'une banque de données Eurodac riche représente la condition sine qua non d'une procédure Dublin efficace (par ex. **SO** et **SZ**).

2.3.2 Principales remarques

Plusieurs participants à la consultation déplorent que les autorités suisses de justice et police n'aient, jusqu'à nouvel avis, pas accès aux données enregistrées dans Eurodac. Ils considèrent donc que, d'un point de vue sécuritaire, l'adhésion de la Suisse aux accords de Prüm est un instrument approprié et nécessaire qui permettrait d'exercer efficacement des poursuites pénales (**BS**, **SO**, **SZ**, **UR**, le **PLR**).

privatim indique au contraire que l'utilisation de ces données par les autorités de poursuite pénale représente un changement de finalité. La conformité aux buts, l'un des principes fondamentaux du droit sur la protection des données, exige que tout nouveau traitement des données se fonde sur une base légale suffisamment définie, mais aussi que la proportionnalité d'une telle atteinte aux droits fondamentaux fasse l'objet d'un examen en amont des travaux législatifs. En d'autres termes, même une base légale suffisamment définie ne saurait légitimer une telle atteinte aux droits fondamentaux, lorsque le but et le résultat de cette dernière ne sont pas proportionnels. Le seul fait que les données soient pertinentes pour la poursuite pénale ne suffit ainsi pas à justifier un tel changement de finalité, vu la gravité de l'atteinte. **NE** estime également que le règlement Eurodac doit conserver sa finalité première.

Tous les participants à la consultation approuvent le marquage supplémentaire des personnes au bénéfice d'une protection internationale (réfugiés reconnus et personnes auxquelles une protection subsidiaire est accordée). Cependant, le **PS** indique que les conditions d'admission varient énormément d'un Etat Dublin à l'autre. En raison des conditions économiques difficiles et du soutien étatique souvent inexistant dans certains pays, les personnes concernées n'ont presque aucune perspective de se bâtir, à long terme, une nouvelle existence dans leur pays d'accueil. Parallèlement, il leur est interdit de déménager dans un autre pays européen, où de meilleures possibilités d'intégration leur seraient éventuellement offertes. Le marquage, dans Eurodac, des données relatives aux

bénéficiaires d'une protection internationale ne fera qu'aggraver cette situation. C'est pourquoi il est indispensable de garantir à ces personnes la mobilité à l'intérieur de l'espace Dublin, avis que partage le **HCR**.

3. Participants à la procédure de consultation

Cantons :

AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
FR	Canton de Fribourg
GL	Canton de Glaris
GE	Canton de Genève
GR	Canton des Grisons
JU	Canton du Jura
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OW	Canton d'Obwald
SG	Canton de Saint-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SO	Canton de Soleure
SZ	Canton de Schwyz
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UR	Canton d'Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich

Partis politiques :

PLR – Les Libéraux-Radicaux	Parti radical-démocratique – Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste
UDC	Union démocratique du centre

Associations faitières des communes, des villes et des régions :

ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses

Associations faitières de l'économie :

FER	Fédération des Entreprises Romandes
USAM	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse

Autres milieux intéressés : (Conférences et associations, œuvres d'entraide et organisations pour les réfugiés, églises, organisations économiques et associations professionnelles, services d'aide aux étrangers ayant des contrats de prestations, et organisations intéressées) :

ASM	Association des services cantonaux de migration
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CP	Centre Patronal
EPER	Entraide Protestante Suisse
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
privatim	les commissaires suisses à la protection des données
TAF	Tribunal administratif fédéral

Ont renoncé à prendre position :

ASOEC	Association suisse des officiers de l'état civil
UPS	Union patronale suisse