Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Humbel 12.3250 du 15 mars 2012: Le système Schengen/Dublin doit enfin fonctionner

du …

Condensé

La thématique Schengen/Dublin préoccupe la population suisse. Régulièrement, les médias soulèvent des questions sur le sujet et en débattent. En outre, les nombreuses interventions parlementaires qui y sont consacrées montrent qu'il existe un grand besoin d'information en la matière. Le Conseil fédéral et l'administration en sont pleinement conscients. Ils prennent très au sérieux les inquiétudes et le sentiment d'insécurité de la population et s'emploient à l'informer en toute transparence.

En témoigne le présent rapport du Conseil fédéral produit en réponse au postulat Ruth Humbel (12.3250; «Le système Schengen/Dublin doit enfin fonctionner»). Ce document s'appuie sur les informations et les rapports déjà fournis au Parlement, et les complète. Le postulat a la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'examiner un renforcement du système Schengen/Dublin et de soumettre au Parlement un rapport sur les mesures qu'il entend prendre à cette fin. Ledit rapport devra aborder notamment les points suivants:

1. *application systématique de l'accord de Dublin et interdiction de procéder à un second examen des demandes d'asile;*
2. *obligation faite à la Cour de justice de l'UE d'imposer l'application systématique de l'accord Schengen/Dublin afin que les pays de premier asile, nommément la Grèce et l'Italie, remplissent leurs obligations et examinent les demandes d'asile au lieu de transférer les requérants vers d'autres pays;*
3. *relevé systématique des empreintes digitales des personnes qui arrivent à la frontière extérieure de l'espace Schengen (en l'occurrence en Italie essentiellement) et participation de tous les Etats Schengen/Dublin à l'enregistrement des migrants, par l'envoi en Italie de ressources financières ou humaines;*
4. *pressions du Conseil fédéral sur la France et l'Allemagne, qui refusent une coordination commune des politiques d'asile des Etats Dublin et une meilleure coopération dans ce domaine parce qu'elles sont moins concernées que la Suisse; par leur comportement, la France et l'Allemagne sapent l'accord de Dublin;*
5. *mesures visant à empêcher les demandes d'asile abusives de ressortissants de pays balkaniques moyennant le soutien des efforts des Etats Schengen pour réintroduire des visas obligatoires pour lesdits pays balkaniques, précisément afin de mettre un terme au dépôt de demandes d'asile vouées à l'échec.»*

Le présent rapport reprend la structure de ce mandat. En introduction, il expose le fonctionnement du système Dublin. Celui-ci repose sur le principe selon lequel l'examen d'une demande d'asile relève de la compétence d'un seul Etat Dublin. Ainsi, un requérant d'asile ne peut pas faire l'objet d'une procédure dans plusieurs

Etats Dublin en s'adonnant à «l'asylum shopping». Le présent rapport démontre qu'en règle générale la procédure Dublin permet aujourd'hui déjà de s'assurer qu'une demande d'asile ne soit examinée matériellement que par un seul Etat. Afin que le système Dublin puisse fonctionner de manière fiable, les Etats Dublin sont tenus d'enregistrer systématiquement les ressortissants de pays tiers dans la banque de données Eurodac. Selon les informations disponibles, tous les Etats Dublin obéissent à cette obligation.

En outre, le rapport expose des défis auxquels la Grèce et l'Italie doivent faire face dans le domaine de l'asile. Le régime d'asile de ces deux pays est en effet régulièrement critiqué. Compte tenu de la situation insatisfaisante qui perdure en Grèce, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, le 21 janvier 2011, un arrêt qui a conduit les Etats Dublin à cesser de transférer des requérants vers la Grèce. A ce jour, il n'existe aucun arrêt similaire concernant l'Italie. L'Union européenne soutient de diverses manières ces deux pays en vue de pallier les défaillances qui y existent dans le domaine de l'asile.

La Suisse a tout intérêt à ce que le système Dublin fonctionne bien. Pour cette raison, elle a conclu des conventions Dublin bilatérales avec la plupart de ses voisins afin que la coopération avec ces pays soit plus efficace encore. Avec l'Allemagne, par exemple, l'accord a été signé en 2012 ; celui avec la France devrait suivre prochainement. Dans le cadre de la procédure Dublin, l'office suisse compétent entretient de bons contacts et des relations intenses avec ses homologues dans ces deux pays.

La dernière partie du rapport est consacrée aux mesures prises en Suisse et dans l'Union européenne en vue de prévenir les demandes d'asile abusives. Côté suisse, il convient de mentionner, d'une part, l'introduction de la procédure en 48 heures pour les demandes d'asile déposées par des ressortissants de pays européens libérés de l'obligation du visa, comme la Serbie, la Macédoine et la Bosnie et Herzégovine, d'autre part, la réduction concomitante des prestations financières. Grâce à la mise en place de cette procédure, la Suisse a enregistré une forte diminution du nombre de demandes d'asile émanant de citoyens de ces pays. Au niveau européen, une clause de sauvegarde permettant de réintroduire temporairement, sous certaines conditions, l'obligation du visa a été inscrite au code européen des visas en vue de pouvoir faire face à un éventuel afflux de demandes d'asile suite à une libéralisation du régime des visas.

En conclusion, le rapport constate que le Conseil fédéral est conscient des défis qui sous-tendent les questions soulevées par l'auteure du postulat et qu'il assume pleinement ses responsabilités dans ce domaine. Aussi a-t-il d'ores et déjà pris les mesures qui s'imposaient. En outre, il s'emploie à consolider les bonnes relations que la Suisse entretient avec les autres Etats Dublin.

Table des matières

Condensé **2**

Liste des abréviations **6**

1 Mission **7**

1.1 Contexte 7

1.2 Mandat et procédure 7

2 Fonctionnement du système Schengen/Dublin **9**

2.1.1 Coopération Schengen 9

2.1.2 Fonctionnement du système Dublin 9

2.1.3 Répercussions de l'adoption de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» 11

2.2 Un élément central du système Dublin: l'interdiction d'examiner deux fois une même demande d'asile 11

2.3 Fonctionnement de la coopération Dublin du point de vue suisse 12

2.4 Bilan 14

3 Les cours de justice européennes et leur impact sur le système Dublin **14**

3.1 Situation en Grèce 15

3.2 Situation en Italie 16

3.3 CJUE et CourEDH: tâches et fonctionnement 17

3.3.1 CJUE 17

3.3.2 CourEDH 18

3.3.3 Comité des Nations Unies contre la torture 18

3.4 Principaux arrêts et décisions concernant Dublin 18

3.4.1 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) 19

3.4.1.1 Procédures en manquement 19

3.4.1.2 Procédures de renvoi préjudiciel 19

3.4.2 CourEDH 20

3.4.2.1 Affaire M.S.S. contre la Belgique et la Grèce 20

3.4.2.2 Affaire Mohammed Hussein contre les Pays-Bas et l'Italie 20

3.4.2.3 Affaire Kaderi contre la Suisse 20

3.4.2.4 Affaire Tarakhel contre la Suisse 21

3.4.3 Communication au Comité des Nations-Unies contre la torture 21

3.5 Mesures de l'UE fondées sur la jurisprudence de la CJUE 21

3.5.1 Grèce 22

3.5.2 Italie 22

3.6 Bilan 23

4 Relevé des empreintes digitales dans le cadre d'une procédure Dublin **24**

4.1 Obligations des Etats à la frontière extérieure de l'espace Schengen en général et en ce qui concerne le relevé d'empreintes digitales 24
4.2 Situation en Italie 25
4.3 Soutien par Frontex 25
4.4 Bilan 26

5 Coopération Dublin avec d'autres Etats, notamment la France et l'Allemagne 26
5.1 Coopération actuelle avec la France et l'Allemagne 26
5.2 Les conventions Dublin en général 27
5.2.1 La convention Dublin avec l'Allemagne 27
5.2.2 La convention Dublin avec la France 28
5.3 Bilan 28

6 Mesures visant à empêcher les demandes d'asile abusives de ressortissants de pays balkaniques 28
6.1 La situation en Suisse 28
6.2 Les mesures prises en Suisse: la procédure en 48 heures 29
6.2.1 Eléments de la procédure en 48 heures 29
6.2.2 Les effets de la procédure en 48 heures 30
6.3 Bilan des mesures prises en Suisse 30
6.4 Réglementation européenne en matière de visas 30
6.5 Clause de sauvegarde 31
6.6 Autres mesures au niveau européen 32
6.7 Bilan des mesures au niveau de l'UE 33

7 Considérations finales et résultat 33

8 Mesures de la Confédération 33

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)
al.	alinéa
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
art.	article
c.-à-d.	c'est-à-dire
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (SR 0.101)
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure de la Confédération
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
e.a.	et alii
EASO	European Asylum Support Office
en rel. avec	en relation avec
etc.	et caetera
h	heure
HCR	Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés
ISF	Internal Security Fund
JO	Journal officiel de l'Union européenne
n°	numéro
ODM	Office fédéral des migrations
ONG	organisation non gouvernementale
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
p.	page
par ex.	par exemple
réf.	référence
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIS	Système d'information Schengen
TA	Tribunal administratif
TAF	Tribunal administratif fédéral
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 115/47 du 9.5.2008)
UE	Union européenne
v.	versus

Rapport

1 Mission

1.1 Contexte

Le présent rapport fait suite au postulat Ruth Humbel «Le système Schengen/Dublin doit enfin fonctionner» (12.3250) du 15 mars 2012, qui a la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'examiner un renforcement du système Schengen/Dublin et de soumettre au Parlement un rapport sur les mesures qu'il entend prendre à cette fin. Ledit rapport devra aborder notamment les points suivants:

1. *application systématique de l'accord de Dublin et interdiction de procéder à un second examen des demandes d'asile;*
2. *obligation faite à la Cour de justice de l'UE d'imposer l'application systématique de l'accord Schengen/Dublin afin que les pays de premier asile, nommément la Grèce et l'Italie, remplissent leurs obligations et examinent les demandes d'asile au lieu de transférer les requérants vers d'autres pays;*
3. *relevé systématique des empreintes digitales des personnes qui arrivent à la frontière extérieure de l'espace Schengen (en l'occurrence en Italie essentiellement) et participation de tous les Etats Schengen/Dublin à l'enregistrement des migrants, par l'envoi en Italie de ressources financières ou humaines;*
4. *pressions du Conseil fédéral sur la France et l'Allemagne, qui refusent une coordination commune des politiques d'asile des Etats Dublin et une meilleure coopération dans ce domaine parce qu'elles sont moins concernées que la Suisse; par leur comportement, la France et l'Allemagne sapent l'accord de Dublin;*
5. *mesures visant à empêcher les demandes d'asile abusives de ressortissants de pays balkaniques moyennant le soutien des efforts des Etats Schengen pour réintroduire des visas obligatoires pour lesdits pays balkaniques, précisément afin de mettre un terme au dépôt de demandes d'asile vouées à l'échec.»*

Dans sa réponse du 16 mai 2012, le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Il était en effet d'avis que la collaboration Schengen/Dublin fonctionnait et que la Suisse entreprenait d'ores et déjà tout ce qui était en son pouvoir pour que l'acquis de Schengen/Dublin, qui a été repris par la Suisse au titre de l'association à Schengen/Dublin, soit systématiquement appliqué.

Le 17 avril 2013, le Conseil national a décidé, par 96 voix contre 86, d'adopter le postulat.

1.2 Mandat et procédure

Le postulat Ruth Humbel charge le Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure le système Schengen/Dublin pourrait être renforcé et de soumettre au Parlement un

rapport sur les mesures qu'il entend prendre à cette fin. L'auteure du postulat met plus particulièrement en évidence cinq domaines. Le premier concerne l'application systématique de l'accord de Dublin et l'obligation de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de veiller à ce que les Etats parties, notamment la Grèce et l'Italie, mettent rigoureusement en œuvre cet accord. Par ailleurs, chaque Etat Dublin doit être tenu de relever systématiquement les empreintes digitales des ressortissants de pays tiers. En outre, le Conseil fédéral doit faire pression sur la France et l'Allemagne qui, selon l'auteure du postulat, s'opposent à une coopération accrue dans l'application de l'acquis de Dublin. Enfin, le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité de mesures visant à empêcher les demandes d'asile abusives de ressortissants des pays balkaniques dispensés de l'obligation du visa. En parallèle, des efforts doivent être redéployés au niveau européen en vue de réintroduire l'obligation du visa pour les citoyens de ces pays.

Conformément à ces axes thématiques, le présent rapport, réalisé sous la direction de l'Office fédéral des migrations (ODM), dépeint la situation actuelle, rappelle le contexte et expose les mesures qui ont déjà été prises et celles qui devront éventuellement l'être encore.

Le rapport est structuré en cinq parties, qui font écho aux points forts définis par l'auteure du postulat:

La première partie (ch. 2) prend position sur le fonctionnement de la coopération Schengen/Dublin en se penchant plus particulièrement sur le système Dublin et les principes qui le sous-tendent. L'un de ces derniers affirme qu'une demande d'asile ne doit être examinée que par l'Etat responsable en vertu des règles de l'acquis de Dublin.

La deuxième partie (ch. 3) expose, pour commencer, la situation qui prévaut en Grèce et en Italie en matière d'asile. Son volet principal s'arrête ensuite plus longuement sur les tâches et le fonctionnement de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Les explications portent notamment sur les moyens juridiques dont disposent ces deux tribunaux pour corriger d'éventuels dysfonctionnements dans les Etats Dublin. Pour être complet, ce chapitre passe ensuite en revue les principales décisions et les principaux arrêts touchant au domaine Dublin. Il évoque, enfin, les mesures prises par l'UE en réponse à la jurisprudence de la CJUE.

La troisième partie (ch. 4) aborde les devoirs des Etats à la frontière extérieure de l'espace Schengen, de manière générale et en ce qui concerne le relevé des empreintes digitales.

La quatrième partie (ch. 5) porte sur la coopération de la Suisse avec la France et l'Allemagne dans le cadre de Dublin et décrit comment l'améliorer par des arrangements administratifs bilatéraux (conventions Dublin).

La cinquième partie (ch. 6) passe en revue les mesures propres à empêcher que des ressortissants des Etats successeurs de la République de Yougoslavie exemptés de l'obligation du visa ne déposent abusivement une demande d'asile dans les Etats Dublin. Le chapitre présente les mesures prises par la Suisse puis celles de l'UE.

Un bref bilan clôt chaque partie.

Les points évoqués par l'auteure du postulat concernent principalement la coopération Dublin. En guise d'introduction, les deux chapitres ci-après donnent un bref aperçu de la coopération Schengen/Dublin.

2.1.1 Coopération Schengen

L'acquis de Schengen vise à faciliter la circulation des personnes en supprimant le contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures et à harmoniser l'octroi de visas pour des séjours de courte durée. En contrepartie, et afin de renforcer la sécurité intérieure des Etats Schengen, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont plus stricts. Parallèlement, un train de mesures permet d'améliorer la coopération judiciaire et policière internationale dans la lutte contre la criminalité, notamment en renforçant les contrôles aux frontières extérieures Schengen, en consolidant la collaboration policière transfrontalière, notamment grâce à la banque de données européenne de recherches SIS (système d'information Schengen), et en améliorant la coopération entre les autorités judiciaires. En outre, les contrôles mobiles ont été renforcés à l'intérieur des pays et en particulier 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]. Etant donné que l'AAS a des liens matériels avec l'accord d'association à Dublin[2] (AAD; voir ch. 2.1.2), ils sont entrés en vigueur simultanément[3].

2.1.2 Fonctionnement du système Dublin

Sur le plan opérationnel, la Suisse participe à la coopération Dublin depuis le 12 décembre 2008.

Les règlements Dublin II[4] et Eurodac[5] ont été revus au cours de ces dernières années. L'UE a formellement adopté le règlement Dublin révisé (règlement Dublin III)[6] le 12 juin 2013 et le règlement Eurodac révisé[7] le 20 juin 2013. Pour la

1 RS **0.362.31**
2 RS **0.142.392.68**
3 Art. 15 AAS.
4 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 (règlement Dublin II); JO L 50 du 25.2.2003, p. 1.
5 Règlement (CE) nº 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 15.12.2003, p. 1.
6 Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers; JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

Suisse, ces deux actes juridiques de l'UE constituent des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac. Dans le cadre de l'AAD[8] conclu entre la Suisse et la Communauté européenne (CE), la Suisse s'est en principe engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Dublin/Eurodac (art. 1, al. 3, et art. 4 AAD).

Le règlement Dublin III fixe, à l'instar de la version antérieure, un catalogue de critères qui permet de déterminer quel Etat membre[9] est responsable de l'examen d'une demande d'asile. Lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers dépose une demande d'asile dans un Etat Dublin, celui-ci doit vérifier, pour commencer, s'il a compétence pour exécuter la procédure d'asile de cette personne. Lorsqu'un autre Etat Dublin est responsable en vertu des critères du règlement Dublin III, c'est ce dernier qui exécute la procédure d'asile. A cette fin, le premier Etat transfère le requérant à l'Etat Dublin responsable. Comme indiqué, le règlement Dublin III repose sur le principe selon lequel la compétence d'examiner une demande d'asile peut être attribuée sans doute possible à un Etat Dublin.

Ce système de détermination des compétences garantit que le requérant d'asile aura un accès effectif aux procédures de détermination de la qualité de réfugié et que l'objectif de célérité dans le traitement de sa demande sera respecté[10].

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 Etats Dublin en raison d'un éventuel accord bilatéral. On évite, en d'autres termes, qu'aucun Etat Dublin ne se sente responsable de l'examen de la demande d'asile et qu'il y ait ainsi des «réfugiés en orbite».

En attribuant la compétence à un seul Etat Dublin, on empêche également qu'un requérant d'asile fasse l'objet d'une procédure d'asile dans plusieurs Etats Dublin en faisant de «l'asylum shopping». Un des principaux objectifs du système Dublin vise donc à éviter qu'un requérant ne puisse abuser du système en déposant plusieurs demandes d'asile.

Selon le règlement Dublin III, le fait d'avoir déjà déposé une demande d'asile dans un autre Etat Dublin constitue un critère de compétence important. A cet égard, la banque de données Eurodac joue un rôle essentiel, puisqu'on y enregistre où et quand une personne a déposé une demande d'asile ou franchi illégalement la frontière extérieure de l'espace Dublin.

7 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 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des Etats membres et 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 29.06.2013, p. 1.

8 RS **0.142.392.68**

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

10 Considérant 4, règlement Dublin II.

Au sein de l'UE, le règlement Dublin III est appliqué depuis le 1er janvier 2014 ; le règlement Eurodac révisé le sera à partir du 20 juillet 2015. En vertu de l'AAD, la Suisse dispose d'un laps de temps de deux ans pour reprendre et mettre en œuvre les règlements révisés. Ce délai s'explique par le fait que cette reprise doit être approuvée par le Parlement, voire le peuple en cas de référendum. Si la Suisse devait utiliser le délai maximum, les nouvelles règles Dublin ne pourraient être appliquées à son égard qu'environ 18 mois après leur entrée en force dans les autres Etats Dublin, ce qui compliquerait sérieusement la coopération avec ces pays.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 18 décembre 2013, d'appliquer partiellement et provisoirement, à partir du 1er janvier 2014, les dispositions du règlement Dublin III qui sont directement applicables et ne requièrent donc pas de modification de loi. Les commissions parlementaires compétentes en la matière avaient été consultées au préalable. La CIP-E et la CIP-N ont approuvé respectivement le 21 octobre 2013 et le 1er novembre 2013 l'application provisoire partielle de l'échange de notes concernant la reprise du règlement Dublin III à une très forte majorité. Le 7 mars 2014, le Conseil fédéral a approuvé le message sur la reprise et la mise en œuvre des règlements Dublin III et Eurodac.

2.1.3 Répercussions de l'adoption de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»

Le peuple suisse a accepté, le 9 février 2014, l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse». L'association de la Suisse à Schengen/Dublin n'étant pas directement concernée par cette initiative, le gouvernement suisse n'escompte aucune conséquence pour la coopération Dublin et la coopération Schengen. Il existe, il est vrai, des liens matériels entre l'acquis de Schengen et l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Par exemple, le code frontières Schengen prévoit que, contrairement aux ressortissants d'Etats tiers, les personnes pouvant se prévaloir de l'ALCP ne sont contrôlées que sommairement aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Ces liens ne remettent toutefois pas en question la poursuite de la coopération Schengen. Les éventuelles questions inhérentes à ces connexions pourraient être discutées et réglées au niveau technique au sein du Comité mixte. Aussi la Suisse entend-elle honorer toutes ses obligations découlant des accords d'association, y compris la mise en œuvre des développements des acquis pertinents de l'UE.

2.2 Un élément central du système Dublin: l'interdiction d'examiner deux fois une même demande d'asile

L'auteure du postulat demande que l'accord de Dublin, c.-à-d. le règlement Dublin, soit appliqué de manière systématique et que les demandes d'asile ne soient pas examinées deux fois. Ces exigences sont entièrement remplies aujourd'hui déjà.

Les empreintes digitales des personnes âgées de plus de 14 ans qui déposent une demande d'asile dans un Etat Dublin ou franchissent illégalement les frontières extérieures Dublin doivent être enregistrées dans la banque de données Eurodac. Aussi les empreintes digitales de toutes les personnes âgées de plus de 14 ans qui

déposent une demande d'asile en Suisse sont-elles comparées avec celles contenues dans la banque de données Eurodac.

Lorsque la comparaison donne un résultat positif ou que des indices donnent à penser qu'un autre Etat Dublin a compétence pour mener la procédure d'asile de la personne concernée, l'ODM demande toujours à l'Etat en question de réadmettre l'intéressé sur son territoire. Outre le résultat positif de la comparaison des empreintes digitales, la présence de membres de la famille ou l'existence d'un visa ou d'un titre de séjour délivrés par un autre Etat Dublin, par exemple, constituent des motifs pour lesquels l'ODM n'entre pas en matière sur la demande d'asile et demande à l'Etat Dublin en question de réadmettre la personne concernée.

Lorsque l'Etat Dublin accepte la réadmission, l'ODM prononce une décision de non-entrée en matière. La personne concernée est alors renvoyée dans l'Etat Dublin compétent, le transfert étant effectué le plus rapidement possible. Dans ce cas, l'ODM est dispensé de procéder à l'examen matériel de la demande d'asile. En d'autres termes, l'ODM n'examine pas les demandes d'asile des personnes pour lesquelles un autre Etat Dublin admet être compétent. Par conséquent, les demandes d'asile ne sont jamais examinées deux fois. L'application de la clause de souveraineté demeure cependant réservée dans des cas particuliers[11].

2.3 Fonctionnement de la coopération Dublin du point de vue suisse

En 2012, 28 631 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Dans 11 029 cas, une demande de réadmission a été adressée à un autre Etat Dublin. Dans près de 85% de ces cas, l'Etat sollicité a reconnu sa compétence. La Suisse a ainsi rendu 9130 décisions de non-entrée en matière et a par conséquent été dispensée d'examiner matériellement les demandes d'asile en question. En 2012, la Suisse a transféré en tout 4637 personnes vers un autre Etat Dublin. A ce propos, il convient de signaler qu'il n'est pas toujours possible de procéder au transfert malgré le consentement de l'Etat Dublin compétent. Tel est par exemple le cas lorsqu'un tribunal interdit le transfert ou qu'une personne est inapte au transport pour des raisons médicales. Lorsque le transfert ne peut plus être effectué, la demande d'asile fait l'objet d'une procédure nationale. Il en va de même lorsque l'Etat Dublin requis rejette la demande de prise en charge. En 2012, la Suisse a quant à elle réadmis 574 personnes au titre de la procédure Dublin[12].

L'Italie est le principal partenaire de la Suisse en matière Dublin. En effet, plus de la moitié des demandes de réadmission formées en 2012 ont été adressées à ce pays, soit 6605 demandes; suivent l'Espagne (824 demandes), l'Allemagne (576) et la France (563). En 2013, la Suisse a adressé 9679 demandes à d'autres Etats Dublin, dont 5278 à l'Italie, qui a de nouveau occupé le premier rang, 755 à l'Espagne, 651 à la France et 560 à l'Allemagne[13].

11 Il est question d'application de la clause de souveraineté ou aussi d'entrée en matière lorsqu'un Etat Dublin assume l'examen de la demande d'asile bien qu'il ne soit pas compétent en vertu du règlement Dublin.
12 Chiffres tirés des statistiques de l'ODM.
13 Ibid.

La collaboration avec les Etats partenaires Dublin fonctionne bien. L'ODM entretient des relations intenses avec eux. Aussi les questions particulières peuvent-elles être réglées personnellement avec les interlocuteurs compétents.

Compte tenu de la révision des règlements Dublin et Eurodac, la Suisse estime que la collaboration Dublin s'améliorera encore. L'efficacité du système augmentera et sera ainsi renforcée, notamment grâce au raccourcissement des délais dans la procédure Dublin. Par exemple, le dépôt des demandes de reprise en charge, qui concernent des personnes qui avaient déjà déposé une demande d'asile dans un autre Etat Dublin, n'étaient jusque-là soumises à aucun délai. En cas de résultat positif dans Eurodac, elles devront désormais être formées en l'espace de deux mois. Lorsque la demande de réadmission repose sur d'autres éléments, le délai est de trois mois. Un changement est également intervenu pour les autres demandes de réadmission, soit les demandes de prise en charge: en cas de résultat positif, la demande doit être faite dans les deux mois. En cas de réponse négative, le délai de trois mois reste valable.

L'efficacité augmentera également du fait que le règlement Eurodac révisé obligera désormais les Etats Dublin à saisir certaines données procédurales dans le système central Eurodac. Lors d'une comparaison d'empreintes digitales par exemple, il apparaîtra immédiatement dans quel Etat Dublin et quand une personne a été transférée, ou quand un Etat Dublin a effectué lui-même la procédure d'asile bien qu'il n'était réglementairement pas compétent. Grâce à ces informations supplémentaires, l'Etat compétent pourra être déterminé plus rapidement que jusque-là. Le règlement Eurodac révisé sera applicable à partir du 20 juillet 2015.

Une autre nouveauté du règlement Dublin révisé est l'introduction de dispositions en matière de détention. Dorénavant, une détention ne pourra être ordonnée dans des délais relativement courts que s'il existe un danger accru que la personne concernée ne passe à la clandestinité avant d'être transférée à l'Etat Dublin compétent. Etant donné que les nouvelles dispositions en matière de détention nécessitent des adaptations de loi en Suisse, elles ne seront pas appliquées à titre provisoire, contrairement à la plupart des autres dispositions du règlement Dublin révisé.

Le 7 mars 2014, le Conseil fédéral a approuvé le message sur la reprise et la mise en œuvre des règlements Dublin III et Eurodac[14]. Sur la base des avis exprimés par les participants à la consultation, le Conseil fédéral soumet au Parlement des dispositions révisées concernant la détention administrative, dont la teneur est exposée ci-après.

La durée maximale de détention sera raccourcie. Jusqu'ici, elle était de 18 mois pour l'ensemble de la procédure. Désormais, il est prévu que la détention en phase préparatoire dure sept semaines au plus et la détention en vue de l'exécution du renvoi six semaines à compter de la notification de l'ordre de détention. Ce raccourcissement de la durée de détention ne posera pas de problème dans la pratique étant donné que la durée maximale de détention autorisée aujourd'hui n'est que rarement atteinte dans les cas Dublin. Pour les années 2011 à 2013, la durée de détention moyenne des cas Dublin était de 21 jours (rétention à court terme non comprise). Lorsqu'un Etat Dublin ne reconnaît pas sa responsabilité et que la Suisse

[14] Message relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) n° 603/2013 et n° 604/2013 (Développements de l'acquis de Dublin/Eurodac), FF **2014** 2587 ss.

n’est pas d’accord, elle sollicite un réexamen de sa requête. Cette procédure dure environ cinq semaines, durant lesquelles il est également possible d’ordonner une détention Dublin. Compte tenu des avis exprimés lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose en outre d’introduire une détention pour motifs de non-coopération. Cette détention, qui peut durer jusqu’à six semaines, vise à empêcher qu’un comportement réfractaire ne soit récompensé et que le transfert Dublin ne puisse pas être effectué. L’exécution efficace des décisions de renvoi Dublin est en effet l’une des clés d’une politique migratoire crédible. Par ailleurs, il est désormais précisé expressément, pour tous les types de détention, que les conditions de mise en détention doivent être proportionnelles et que la détention ne peut être ordonnée que si aucune mesure plus clémente ne permet d’atteindre le but visé. Enfin, la détention Dublin sera prise en compte dans la durée maximale de détention, tous types confondus.

Compte tenu des expériences que la communauté Dublin a faites avec le système d’asile grec, qui est arrivé à saturation, un mécanisme d’alerte précoce a en outre été inscrit dans le règlement révisé. Ce mécanisme vise à éviter que la situation dans les Etats Dublin ne s’aggrave au point que les transferts vers ces Etats dans le cadre du règlement Dublin ne doivent être suspendus. Le Bureau européen d’appui en matière d’asile (EASO) est un pilier de ce mécanisme et apporte son soutien aux Etats Dublin qui sont soumis à des pressions particulières.

2.4 Bilan

Il ressort de ce qui précède que la Suisse applique aujourd’hui déjà de manière systématique le règlement Dublin et que les demandes d’asile ne sont jamais examinées deux fois dans le cadre de la procédure Dublin. Il est par conséquent d’ores et déjà donné satisfaction à la demande de l’auteure du postulat. En conséquence, le Conseil fédéral estime qu’il n’est pas nécessaire, pour l'heure, de prendre des mesures spéciales dans ce domaine.

3 Les cours de justice européennes et leur impact sur le système Dublin

L’auteure du postulat estime que la Grèce et l’Italie ne remplissent pas leurs obligations. Selon elle, ces deux pays n’examinent pas les demandes d’asile et se contentent de renvoyer les requérants d’asile vers d’autres pays. C’est pourquoi la CJUE doit être invitée à remédier à cet état de fait.

Les chapitres suivants présentent la situation telle qu’elle se présente aujourd’hui en Grèce et en Italie et montrent de quelles possibilités la CJUE et la CourEDH disposent dans de tels cas. Le rapport revient ensuite sur les mesures prises par l’UE en la matière.

3.1 Situation en Grèce

Compte tenu de la situation insatisfaisante du système d'asile en Grèce, la CourEDH, à Strasbourg, a rendu le 21 janvier 2011[15] un arrêt suite auquel les Etats Dublin ont suspendu les renvois de requérants d'asile vers la Grèce.

Se fondant sur cet arrêt, l'ODM a lui aussi modifié sa pratique: depuis sa publication, la Suisse examine, en règle générale, elle-même les cas Dublin qui relèvent de la compétence de la Grèce. Le 16 août 2011, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu à son tour un arrêt de principe[16] qui limite davantage les conditions de réalisation d'une procédure Dublin avec la Grèce. Depuis lors, l'ODM ne procède à des transferts de personnes vers la Grèce que si les critères fixés dans l'arrêt du TAF sont remplis et que le requérant d'asile possède un statut de séjour en Grèce. Neuf personnes ont ainsi été transférées vers la Grèce en 2011, 17 en 2012 et 8 en 2013.

Il s'est avéré, par exemple, qu'il était extrêmement difficile pour un requérant d'asile d'accéder à une procédure d'asile en Grèce. Les demandes d'asile ne pouvaient être déposées au siège de la direction de la police régionale de l'Attique (Rue Petrou Ralli à Tavros) seulement un jour donné de la semaine et à des heures données. En outre, il existait des problèmes de capacité d'hébergement. De surcroît, il est apparu que les standards des structures d'accueil étaient insuffisants.

Compte tenu de cette situation, l'UE avait exigé de la Grèce en 2010 déjà qu'elle prenne des mesures spécifiques dans le domaine de l'asile. Suite à cette invitation, la Grèce a élaboré, en août 2010, un plan d'action national en matière d'asile et de migration (National Action Plan on Asylum and Migration Management) pour être en mesure de faire face aux défis existant dans ces domaines. Depuis avril 2011, la Grèce fait appel au soutien de l'EASO pour mettre en œuvre ce plan d'action. A cette fin, un plan d'opération (Greece Operating Plan) a été élaboré. Entre-temps, le plan d'action national a été révisé et l'appui de l'EASO prolongé jusqu'à fin 2014 (Operating Plan Phase II). Des explications plus détaillées relatives aux mesures de soutien prises par l'UE et la Suisse se trouvent au chap. 3.5.1.

L'une des principales mesures du plan d'action a consisté à créer, fin juin 2013, la nouvelle autorité grecque en matière d'asile, qui a pour mission de mener la procédure d'asile. Ainsi, il est garanti que les demandes d'asile déposées en Grèce sont traitées par des services compétents, qui fondent leurs décisions sur les dispositions internationales applicables ainsi que sur la nouvelle loi grecque en matière d'asile.

Malgré ces progrès notables, le régime grec en matière d'asile connaît encore de grandes faiblesses structurelles et procédurales. La situation dans les centres d'accueil reste précaire en raison de leurs faibles capacités. L'accueil et l'encadrement des mineurs et des personnes vulnérables ainsi que les conditions de

15 Arrêt de la CourEDH en l'affaire «M.S.S. c. Belgique et Grèce», requête n° 30696/09, arrêt du 21.1.2011.

16 ATAF D-2076/2010 du 16.8.2011.

détention doivent aussi être améliorés d'urgence[17]. Cette situation précaire est aggravée encore par la crise économique, dans la mesure où les moyens d'investissement font défaut et qu'il n'est guère possible de recruter du personnel. De surcroît, la hausse du nombre d'agressions racistes contre des migrants est préoccupante. Par conséquent, il n'est toujours pas possible de reprendre les transferts systématiques vers la Grèce dans le cadre de Dublin. Actuellement, l'ODM maintient donc la pratique décrite plus haut.

En vertu du règlement Eurodac[18], tous les Etats Dublin, et par conséquent également les autorités grecques, son tenus de relever et d'enregistrer systématiquement dans la banque de données Eurodac les empreintes digitales des personnes de plus de 14 ans qui sont entrées illégalement sur leur territoire ou qui y ont déposé une demande d'asile. En dépit des restrictions actuelles relatives aux transferts vers la Grèce, celle-ci est également astreinte à cette obligation. La Suisse ne dispose d'aucun indice donnant à penser que les autorités grecques ne remplissent pas leur obligation de relever les empreintes digitales des intéressés.

3.2 Situation en Italie

Au cours des dernières années, plusieurs ONG[19] ont émis des critiques réitérées à l'encontre du système italien d'asile et d'accueil, remettant ainsi en question les renvois Dublin vers l'Italie. Les blâmes ont notamment porté sur les carences des infrastructures dans les domaines de l'accueil et de l'hébergement. Les tribunaux administratifs de plusieurs Etats de l'UE – dont l'Allemagne[20] – ont partagé cet avis et interdit, dans des cas particuliers, que des requérants d'asile soient renvoyés vers l'Italie dans le cadre de Dublin.

Selon les informations dont on dispose, les demandes d'asile sont examinées correctement en Italie. En outre, il n'existe pas d'indices donnant à penser qu'elles n'y soient pas examinées ou que les requérants d'asile y soient sciemment dirigés vers d'autres Etats Dublin afin d'y déposer une demande d'asile. C'est plutôt l'absence d'un système national coordonné d'accueil et d'hébergement qui pose problème. Par ailleurs, les capacités d'accueil pour les personnes réadmises au titre de Dublin restent insuffisantes.

17 UNHCR. Current Issues of Refugee Protection in Greece. July 2013: http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2013/PCjuly/Greece_Positions_July_2013_EN.pdf (11.09.2013) et United Nations. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau on his mission to Greece (25 November to 3 December 2012), 18.4.2013: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/132/21/PDF/G1313221.pdf?OpenElement (11.9.2013).

18 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 316/1 du 15.12.2000, p. 1 ss.

19 Par ex. l'OSAR - Italie: conditions d'accueil: Situation actuelle des requérant-e-s d'asile et des bénéficiaires d'une protection, en particulier celles et ceux de retour en Italie dans le cadre de Dublin. Octobre 2013. (16.10.2013) et Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI). Progetto «Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione». juin 2011 (http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2041&l=it (11.9.2013).

20 Cf. par ex. l'arrêt du TA de Hanovre du 7.1.2013, réf. 5 L 2 B 76/13; et arrêt du TA de Karlsruhe du 22.1.2013, réf. A 9 K 179/13.

Un autre point d'achoppement concerne la situation des personnes qui ont déjà obtenu le statut de réfugié ou une protection subsidiaire en Italie. En effet, ces migrants déplorent souvent que l'Etat italien n'offre pas ou alors pas assez de possibilités de soutien une fois qu'il a accordé le statut de protection international. Cet avis est partagé par des ONG et des représentants officiels comme Nils Muiznieks, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[21]. De surcroît, la crise économique a aggravé la situation, au point que les réfugiés et les personnes disposant d'une protection subsidiaire éprouvent encore plus de difficultés à trouver un emploi. L'Italie a pris différentes mesures afin d'améliorer l'accueil et l'hébergement des requérants d'asile. L'UE et la Suisse soutiennent l'Italie dans ses efforts (voir chap. 3.5.2).

En ce qui concerne la saisie de ces personnes dans la banque de données Eurodac, voir le chap. 4.

3.3 CJUE et CourEDH: tâches et fonctionnement

3.3.1 CJUE

Comme tout organe juridictionnel, la CJUE n'a aucune compétence directe lui permettant d'imposer aux Etats membres une bonne application du droit de l'UE. Conformément aux art. 258 à 260 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), elle a en revanche pour fonction, notamment, de contrôler, uniquement sur saisine de la Commission européenne (art. 258 TFUE) ou d'un Etat membre de l'UE (art. 259 TFUE; cela ne se produit que très rarement), que les Etats membres de l'UE ne violent pas leurs obligations résultant du droit de l'UE, cas échéant, de constater judiciairement l'existence du manquement.

C'est donc d'abord à la Commission, et non à la CJUE, qu'il revient de surveiller la bonne application par les Etats membres du droit de l'UE (art. 17 TUE), dont font partie les règles Dublin. C'est à elle aussi qu'il incombe de saisir la CJUE lorsqu'un Etat membre de l'UE en situation de manquement refuse de donner suite aux injonctions de la Commission visant à rétablir la bonne application du droit et de proposer à la CJUE de le sanctionner si nécessaire par une amende ou une astreinte. La Commission a une marge d'appréciation totale en ce qui concerne l'opportunité de poursuivre devant la CJUE un Etat membre pour violation du droit de l'UE: elle n'a aucune obligation à cet égard et apprécie librement s'il faut ou non ouvrir une procédure judiciaire.

Dans la mesure où elle n'est pas membre de l'UE, la Suisse n'a pas qualité pour amener un Etat membre de l'UE devant la CJUE pour violation de ses obligations découlant du droit de l'UE repris sous l'ADD, pas plus qu'elle ne peut être citée devant la CJUE par la Commission. Il lui est en revanche loisible de thématiser un problème dans le cadre de la coopération Dublin au sein du comité mixte établi par l'ADD. Elle pourrait aussi saisir directement la Commission d'une plainte. Sans avoir aucun effet contraignant à l'égard de la Commission (qui garde entière sa

[21] Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, Comm DH (2012) 26; 18 September 2012. https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2 (11.09.2013).

liberté d'appréciation), une telle démarche est susceptible d'encourager la Commission à enquêter sur les violations alléguées et, cas échéant, à entamer une procédure de recours en manquement auprès de la CJUE.

3.3.2 CourEDH

La CourEDH statue sur les requêtes individuelles contre un Etat partie pour violation des garanties de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH[22]), pour autant que le requérant ait épuisé les voies de recours internes. Dans le domaine de l'asile, ses arrêts portent essentiellement sur l'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle risque d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et sur le droit de l'intéressé à l'octroi d'un recours effectif contre les renvois. Outre le droit aux requêtes individuelles, la CEDH prévoit que tout Etat contractant peut saisir la CourEDH de tout manquement aux dispositions de la CEDH de la part d'un autre Etat contractant.

Les arrêts de la CourEDH ont force obligatoire pour toutes les parties à la procédure. Si la CourEDH constate, dans un cas d'espèce, que la Convention a été violée, l'Etat partie doit mettre en œuvre l'arrêt de manière à ce que les conséquences de la violation soient autant que possible évitées. Par ailleurs, l'Etat en question est tenu de prendre des mesures pour empêcher que des violations similaires ne se reproduisent. L'exécution de l'arrêt de la CourEDH est surveillée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les arrêts de la CourEDH concernant les requêtes contre d'autres Etats parties ne sont certes pas formellement contraignants pour la Suisse, mais indiquent de quelle manière la CourEDH, en tant que dernière instance, interprète la CEDH dans un domaine donné.

3.3.3 Comité des Nations Unies contre la torture

La Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[23] interdit expressément aux Etats parties de renvoyer une personne vers un Etat où elle risque d'être soumise à la torture. Ladite convention institue un Comité contre la torture, qui statue notamment sur les communications soumises par des particuliers contre un Etat partie qui a reconnu sa compétence. En pratique, le Comité traite essentiellement des communications de personnes dont la demande d'asile a été rejetée. A l'instar de la CEDH, la Convention prévoit une procédure de notification interétatique facultative.

3.4 Principaux arrêts et décisions concernant Dublin

Tant la CJUE que la CourEDH ont eu à statuer sur des affaires portant sur des questions relatives au système Dublin ou au transfert de personnes vers Etat Dublin au titre d'une procédure Dublin.

22 RS **0.101**
23 RS **0.105**

3.4.1 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

3.4.1.1 Procédures en manquement

La CJUE n'a, pour l'heure, jamais eu à rendre d'arrêt en manquement contre un Etat membre de l'UE pour violation du règlement (CE) n° 343/2003 (Règlement Dublin II). Dans une affaire C-130/08, la Commission avait certes, sur dénonciation du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR), ouvert auprès de la CJUE une procédure en violation de l'art. 3, par. 1, de ce règlement à l'encontre de la Grèce. Toutefois, la Commission s'est par la suite désistée et a demandé la radiation de l'affaire du registre de la CJUE et la condamnation de la Grèce aux dépens. La CJUE a radié l'affaire par ordonnance du 22 octobre 2008.

Le 24 octobre 2012, le Commission européenne a engagé une procédure en manquement à l'encontre de l'Italie concernant la Directive UE procédure[24], la Directive UE accueil[25], la Directive UE qualification[26] et le règlement Dublin (procédure n° 2012/2189). La procédure non publique est en suspens.

3.4.1.2 Procédures de renvoi préjudiciel

En revanche, la CJUE a déjà rendu des arrêts en interprétation du règlement Dublin II dans le cadre de renvois préjudiciels opérés par des juges nationaux des Etats membres de l'UE (art. 267 TFUE). Les arrêts rendus sur renvoi préjudiciel s'imposent aux autorités compétentes des Etats membres de l'UE ayant procédé au renvoi, en ce sens qu'ils fixent l'interprétation des dispositions du droit de l'UE concerné, mais ne peuvent pas avoir pour résultat de condamner un Etat membre pour violation de celui-ci, contrairement aux procédures en manquement.

Dans un arrêt de principe du 21 décembre 2011 relatif à la Grèce (N.S. et M.E. e.a., aff. C-411/10 et C-493/10), la CJUE a statué sur la question de savoir si, compte tenu de la surcharge du système grec de l'asile et des conséquences qui en résultaient pour le traitement de requérants d'asile et l'examen de leurs demandes d'asile, les autorités d'un Etat Dublin qui souhaitent transférer des requérants d'asile vers la Grèce sont tenues de vérifier si ce pays respecte effectivement les droits fondamentaux et si elles devaient, dans la négative, prendre la responsabilité de l'examen de la demande d'asile (art. 17 para. 1 règlement Dublin). A cet égard, la CJUE a précisé qu'un Etat Dublin ne devait pas transférer une personne vers l'Etat Dublin compétent lorsqu'il ne peut ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet Etat membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de

24 Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

25 Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relatives à des normes pour l'accueil de demandeurs d'asile dans les Etats membres, JO L 31 du 6.2.2003, p. 18.

26 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JO 304 du 30.9.2004, p. 12.

l'art. 3 CEDH. Dans un tel cas, l'Etat Dublin non compétent doit poursuivre l'examen des critères de compétences du règlement Dublin pour établir si un autre Etat Dublin est responsable sur la base d'un autre critère.

D'autres arrêts similaires en interprétation ont déjà été rendus (cf. par ex. arrêt du 29.1.2009, Petrosian, aff. C-19/08; arrêt du 3.5.2012, Kastrati, aff. C-620/10; arrêt du 25.9.2012, CIMADE, aff. C-179/11; arrêt du 6.11.2012, K, aff. C-145/11; arrêt du 30.5.2013, Halaf, aff. C-528/11, concernant aussi la situation en Grèce), et des autres demandes en interprétation du règlement Dublin II sont actuellement en cours auprès de la CJUE.

3.4.2 CourEDH

3.4.2.1 Affaire M.S.S. contre la Belgique et la Grèce

Plus que d'autres, l'arrêt de la CourEDH dans l'affaire M.S.S. contre la Belgique et la Grèce (requête n° 30696/09) du 21 janvier 2011 a profondément modifié la pratique des Etats Dublin en matière de transferts vers la Grèce.

Dans l'arrêt M.S.S., la CourEDH a jugé que la Grèce a violé l'art. 3 CEDH (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) compte tenu des conditions dans lesquelles un ressortissant afghan a été détenu et des conditions de vie du requérant en Grèce. En outre, la Cour a conclu à une violation de l'art. 13 (droit à un recours effectif) en rel. avec les art. 2 (droit à la vie) et 3 CEDH en raison des défaillances de la procédure d'asile en Grèce.

3.4.2.2 Affaire Mohammed Hussein contre les Pays-Bas et l'Italie

Dans sa requête (n° 27725/10), une requérante d'asile somalienne a fait valoir que son renvoi vers l'Italie en application du règlement Dublin l'exposerait, elle et ses enfants en bas âge, au risque de subir des traitements relevant de l'art. 3 CEDH parce qu'elle ne recevrait aucune aide des autorités italiennes et qu'elle risquerait en outre d'être expulsée arbitrairement vers la Somalie. La CourEDH a cependant jugé que l'intéressée avait bénéficié en Italie de l'aide nécessaire, qu'un permis de séjour lui avait été octroyé, lui permettant de bénéficier des dispositifs généraux en matière d'assistance sociale de la même manière que la population générale d'Italie. Dans son arrêt du 18 avril 2013, la CourEDH a en outre constaté que les quelques défaillances du système d'asile italien n'étaient pas systémiques. Par conséquent, la requête a été déclarée irrecevable.

3.4.2.3 Affaire Kaderi contre la Suisse

L'affaire Kaderi contre la Suisse (requête n° 29919/12) concerne l'expulsion en Hongrie d'une famille afghane avec trois enfants. Les requérants ont invoqué une violation multiple de l'art. 3 CEDH. Ils soutenaient que leur retour en Hongrie les exposerait à des conditions d'hébergement indignes et que la famille, et notamment les enfants, couraient un risque d'emprisonnement arbitraire. De surcroît, des

lacunes dans la procédure d'asile les y priveraient d'un recours effectif contre le risque de refoulement vers la Serbie, la Grèce et, finalement, l'Afghanistan. Vu que les intéressés avaient entre-temps quitté la Suisse de leur propre chef, la CourEDH a conclu, dans son arrêt du 18 juin 2013, qu'ils n'avaient pas la qualité de victime. Par conséquent, la requête a été déclarée irrecevable.

3.4.2.4 Affaire Tarakhel contre la Suisse

La requête Tarakhel contre la Suisse (requête n° 29217/12) concerne l'expulsion d'une famille avec enfants vers l'Italie. Les requérants ont fait valoir une violation des art. 3 (interdiction de la torture), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 13 (droit à un recours effectif) CEDH. Le 18 juin 2013, la Chambre initialement compétente de la CourEDH a décidé d'informer les parties à la procédure de son intention de renvoyer l'affaire devant la Grande Chambre. Un tel dessaisissement est en effet possible si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation de la CEDH ou s'il y a un risque de contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la CourEDH. L'audience a eu lieu le 12 février 2014. L'arrêt n'a pas encore été rendu.

3.4.3 Communication au Comité des Nations-Unies contre la torture

La communication Avedes Hamayak Korban contre la Suède (communication n° 88/1997) concerne une expulsion vers la Jordanie. Le plaignant a fait valoir qu'il risquait d'être renvoyé de ce pays en Irak où il risquait d'être soumis à la torture. Lors de sa réunion du 16 novembre 1998, la Comité a jugé, dans ses remarques générales relatives à l'art. 3 de la Convention contre la torture, que l'Etat de destination désignait l'Etat vers lequel la personne concernée va être expulsée, refoulée ou extradée aussi bien que tout Etat vers lequel elle peut l'être ultérieurement. Aussi la Suède était-elle responsable non seulement du renvoi de l'intéressé en Jordanie, mais aussi d'une éventuelle expulsion ultérieure de l'intéressé de Jordanie vers l'Irak.

Le Comité a confirmé sa position en la matière dans l'affaire Z.T. contre l'Australie (communication n° 153/2000, décision du 11 novembre 2003). Une communication contre la Suisse, dans laquelle un requérant d'asile iranien fait valoir qu'en cas de transfert vers la Hongrie, soit le pays de premier asile, il risque d'être directement renvoyé en Iran, est pendante.

3.5 Mesures de l'UE fondées sur la jurisprudence de la CJUE

Le présent survol des principaux arrêts et décisions montre qu'il est nécessaire d'agir dans certains domaines de l'asile, aussi bien en Grèce qu'en Italie. Aussi l'UE soutient-elle de différentes façons ces deux pays. Si cet appui ne résulte pas directement des décisions de la CJUE, il met régulièrement en lumière des aspects que la CJUE et la CourEDH jugent d'un œil critique.

L'aperçu qui suit présente les mesures de soutien que l'UE met en œuvre pour soutenir la Grèce et l'Italie.

3.5.1 Grèce

Dans la cadre du programme «Solidarité et gestion des flux migratoires», l'UE a créé les quatre SOLID-Fonds[27], qui sont destinés à soutenir des projets concrets dans les Etats membres de l'UE. Dans les années 2007 à 2012, la Grèce a touché, au titre de ces fonds, plus de 288 millions d'euros. Dans ce cadre, le Fonds pour les réfugiés revêt une importance particulière dans la mesure où les moyens doivent notamment permettre d'améliorer la situation en matière d'hébergement. En 2013, la Grèce a touché 86 millions d'euros de ce fonds.

Comme indiqué, l'EASO soutient la Grèce depuis 2011, suite à la signature du premier plan d'opération (Operating Plan Phase I), qui a été prolongé jusqu'en 2014 (Operating Plan Phase II). A cette fin, l'EASO a délégué en Grèce des équipes d'appui («équipes d'appui asile») qui participent à la mise en place des nouvelles structures de l'asile. A ce jour, plus de 65 de ces équipes ont été engagées en Grèce. Leurs activités se sont concentrées, d'une part, sur le renforcement des capacités de traitement des demandes d'asile, d'autre part, sur la réalisation d'un système d'accueil et d'asile durable, par exemple en aidant à créer des lieux de premier accueil, un nouveau service d'asile et une instance de recours indépendante. Aux yeux de l'EASO, une autre tâche importante consiste à améliorer les conditions d'accueil.

Pour sa part, la Suisse s'engage à soutenir le système de l'asile de la Grèce par la voie bilatérale. Dans le cadre de la coopération de la Suisse avec l'Allemagne et l'Autriche, l'ODM a ainsi participé financièrement, mais aussi sur le plan rédactionnel (traductions), à l'élaboration d'un stock d'informations sur les pays en grec. En outre, l'ODM fournit à la Grèce des prestations de soutien dans les domaines de la gestion de l'asile, de l'information sur les pays, de l'hébergement et du retour.

Malgré les efforts consentis et les améliorations apportées, le système grec de l'asile ne remplit pas encore tous les critères de bon fonctionnement. On ignore aujourd'hui quand les restrictions sur les renvois Dublin vers la Grèce pourront être entièrement levées.

3.5.2 Italie

A l'instar de la Grèce, l'Italie reçoit un soutien financier au titre des fonds du programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires». Pour les années 2007 à 2012, l'Italie a touché au total 340 millions d'euros, et pour la seule année 2013 plus de 137 millions.

27 Programme-cadre SOLID: Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, Fonds européen pour le retour, Fonds européen pour les réfugiés et Fonds pour les frontières extérieures. La Suisse ne participe qu'au dernier nommé. A partir de 2014, il n'existera plus que deux fonds: le Fonds Asile et Migration (AMIF) et le Fonds de sécurité intérieure (IFS).

En outre, l'Italie et l'EASO ont signé, le 4 juin 2013, un plan de soutien global, qui porte avant tout sur des points techniques et le renforcement des capacités. Des cours et des formations sont ainsi donnés dans les domaines suivants: amélioration de la collecte et de l'analyse des informations sur les pays de provenance et des données inhérentes à la procédure Dublin; coordination des possibilités d'accueil et d'hébergement, de même que des capacités de prise en charge dans les situations d'urgence; modules de formation spéciaux pour les membres des instances de recours. Ce plan de soutien porte sur 42 mesures et devra être mis en œuvre d'ici à fin 2014.

Par ailleurs, l'Italie a amélioré les reprises en charge Dublin. Depuis le printemps 2013, l'Italie indique toujours, dans les cas Dublin, le lieu de destination (aéroport) et le nom d'une institution spécialement prévue pour ces cas. A cette fin, six nouveaux établissements financés par le Fonds européen pour les réfugiés ont été ouverts à Rome, à Milan, à Varese, à Bari et à Venise. Ces centres disposent en tout de 235 places pour les cas Dublin, en particulier pour les personnes vulnérables.

Afin d'améliorer la coopération bilatérale avec l'Italie, la Suisse délègue, depuis 2012, une personne de liaison auprès du ministère italien de l'Intérieur. Ce poste vise à renforcer la collaboration opérationnelle avec les autorités italiennes, notamment dans le domaine Dublin, à optimiser le flux d'information entre les deux autorités et à développer le réseau des contacts.

3.6 Bilan

S'agissant des mesures demandées par l'auteure du postulat en vue d'obliger la CJUE à imposer l'application systématique de l'accord Schengen/Dublin et à veiller, en particulier, à ce que la Grèce et l'Italie remplissent leurs obligations en la matière, l'on retiendra, en résumé, que la CJUE ne peut que constater, sur le plan juridique, qu'il y a eu violation du droit européen ou qu'une telle violation est imminente. Il appartient en effet à la Commission européenne, en tant que «gardienne des traités», de veiller à l'application correcte constante du droit européen par les Etats membres de l'UE. Cependant, une procédure en manquement intentée par la Commission devant la CJUE peut également s'accompagner d'un renforcement des mesures de soutien en faveur de l'Etat concerné.

Actuellement, la Grèce ne dispose pas encore d'un système efficient en matière d'asile. C'est pourquoi les Etats Dublin renoncent en règle générale à transférer des requérants d'asile vers ce pays. L'UE a toutefois identifié les lacunes du système grec de l'asile et elle soutient la Grèce de différentes manières afin que les transferts Dublin puissent reprendre le plus rapidement possible. Le système italien de l'asile présente lui aussi des insuffisances. Il est toutefois inexact que ce pays repousse les requérants d'asile sans examiner leur demande d'asile. Souvent, ce sont en fait les requérants d'asile qui préfèrent partir pour être soumis à une procédure dans un autre pays. L'UE accorde à l'Italie un appui ciblé afin que les transferts Dublin restent encore possibles sans restrictions à l'avenir.

Si la Suisse devait, dans un cas concret, ne pas être d'accord avec l'application ou l'interprétation du règlement Dublin par un autre Etat, elle aurait, en tant qu'Etat non-membre de l'UE, la possibilité de soumettre le litige au Comité mixte en vertu

de l'AAD[28]. Compte tenu des mesures prises par l'UE, ou par la voie bilatérale, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire, pour l'heure, d'entreprendre, dans le cadre des possibilités juridiques mentionnées, des démarches auprès de l'UE concernant la Grèce ou l'Italie.

4 Relevé des empreintes digitales dans le cadre d'une procédure Dublin

L'auteure du postulat demande des informations au sujet du relevé systématique des empreintes digitales à la frontière extérieure de l'espace Schengen, notamment en Italie. Les Etats Dublin doivent être invités à soutenir l'Italie dans ce domaine par l'envoi de ressources financières ou humaines.

4.1 Obligations des Etats à la frontière extérieure de l'espace Schengen en général et en ce qui concerne le relevé d'empreintes digitales

L'association à Schengen a entraîné la suppression du contrôle des personnes à la frontière intérieure (entre Etats Schengen). En contrepartie, les contrôles à la frontière extérieure (avec des Etats tiers) ont été renforcés.

Aux termes du code frontières Schengen[29], le contrôle aux frontières n'existe pas seulement dans l'intérêt de l'Etat aux frontières extérieures duquel il s'exerce, mais aussi dans l'intérêt de l'ensemble des Etats Schengen. Le contrôle aux frontières contribue en effet à la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la prévention de toute menace sur la sécurité intérieure, de l'ordre public, la santé publique et les relations internationales des Etats Schengen. Cependant, le système Schengen n'exige pas de relever systématiquement les empreintes digitales de tous les ressortissants d'Etats tiers à la frontière extérieure lors de leur entrée dans l'espace Schengen.

Selon le règlement Eurodac[30], les Etats Dublin sont par contre tenus de relever les empreintes digitales de tout requérant d'asile ayant 14 ans révolus. Il en va de même pour tout étranger âgé d'au moins 14 ans appréhendé lors du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure terrestre, maritime ou aérienne. Tous les Etats Dublin doivent s'acquitter de ces obligations. En cas d'indices donnant à penser que ces obligations ne sont pas remplies ou ne le sont que partiellement, il appartient à la Commission européenne, en sa qualité de «gardienne des traités», d'inciter l'Etat Dublin fautif à obtempérer.

28 Cf. art. 7 AAD.

29 Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

30 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.

4.2 Situation en Italie

De manière générale, rien ne donne à penser que l'Italie ne relève pas les empreintes digitales conformément aux prescriptions. Cependant, l'ODM a eu connaissance de problèmes dans des cas particuliers. Par exemple, quelques migrants érythréens ont protesté sur l'île de Lampedusa, en juillet 2013, contre le relevé de leurs empreintes digitales. Selon leurs propres dires, ces personnes souhaitaient se rendre en Suède pour y rejoindre des membres de leurs familles. Après des négociations entre des représentants des Erythréens et les autorités italiennes, celles-ci ont décidé que les intéressés seraient transférés par petits groupes sur la terre ferme sans que leurs empreintes ne soient enregistrées. Pour des raisons juridiques, il n'est pas possible, en Italie, d'appliquer des mesures de contrainte lorsque des migrants s'opposent à la dactyloscopie. Selon les autorités italiennes, ces personnes ont par conséquent été enregistrées comme étrangers sans que leurs empreintes soient enregistrées. Si l'on fait exception de cet incident, il s'avère que les autorités italiennes compétentes enregistrent dans la banque de données Eurodac les empreintes digitales de tous les migrants qui accostent en Italie. Dans le cadre de l'opération «Mare Nostrum», qui est en cours, la marine italienne relève immédiatement, c.-à-d. sur le navire, les empreintes digitales des migrants sauvés en mer.

4.3 Soutien par Frontex

Frontex est l'agence européenne responsable de la coopération opérationnelle à la frontière extérieure des Etats membres de l'UE. La Suisse participe à Frontex depuis août 2010 en tant qu'Etat associé à Schengen.

Parmi les missions principales de l'agence figure le soutien des Etats Schengen dans la protection des secteurs de la frontière extérieure qui connaissent un fort afflux de migrants irréguliers. Elle assume notamment la coordination de la coopération opérationnelle. Par ailleurs, elle procède à l'analyse générale de la situation, soutient la formation des organes de contrôle à la frontière en édictant des standards communs et organise les vols de rapatriement communs.

S'agissant de la surveillance de la frontière extérieure maritime, Frontex seconde depuis longtemps déjà les autorités italiennes (Joint Operation Hermes, Operation Aeneas), vu qu'il s'agit de l'une des régions prioritaires de l'agence. Plusieurs Etats Schengen participent aux opérations en déléguant du personnel et en fournissant du matériel technique. Cette participation témoigne également de la solidarité entre les Etats parties. La Suisse a par exemple appuyé les opérations Frontex en Italie et dans d'autres Etats Schengen en fournissant du personnel et du matériel. A côté de son engagement en Italie (région Méditerranée), la Suisse a surtout pris part, en 2013, à des opérations Frontex sur la route des Balkans. Elle a également participé à des missions sur les frontières extérieures terrestres, maritimes ou aériennes (mais pas à en haute mer). Elle a délégué, entre autres, des spécialistes en débriefing (obtention d'informations sur les passeurs et les itinéraires) et des collaborateurs spécialisés en reconnaissance de documents falsifiés.

4.4 Bilan

Actuellement, l'ODM ne dispose d'aucun indice donnant à penser que l'Italie ne relève pas systématiquement les empreintes digitales des requérants d'asile et des personnes qui sont entrées illégalement dans le pays. La Suisse a quant à elle réagi suite à l'incident décrit. La cheffe du département compétent, Madame la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, a abordé le sujet le 14 octobre 2013, lors d'entretiens avec le ministre italien de l'Intérieur, Monsieur Angelino Alfano. Par ailleurs, l'ODM continue de suivre attentivement la situation avec le concours de sa personne de liaison auprès du ministère italien de l'Intérieur (voir ch. 3.5.2). Au cas où l'Italie renoncerait encore une fois à relever les empreintes digitales des requérants d'asile et des personnes qui sont entrées illégalement dans le pays, les services compétents entreprendraient immédiatement les démarches nécessaires et interviendraient au niveau ministériel.

5 Coopération Dublin avec d'autres Etats, notamment la France et l'Allemagne

L'auteure du postulat demande que le Conseil fédéral fasse pression sur la France et l'Allemagne qui, à ses yeux, refusent une coordination commune des politiques d'asile des Etats Dublin et une meilleure coopération dans le domaine Dublin parce qu'elles subissent une pression migratoire moins forte que la Suisse; par leur comportement, ces deux pays saperaient l'accord de Dublin.

5.1 Coopération actuelle avec la France et l'Allemagne

En tant que pays voisins de la Suisse, l'Allemagne et la France sont des partenaires Dublin très importants. En 2012, l'Allemagne a enregistré en tout 77 540 demandes d'asile, la France 60 560[31], et la Suisse 28 631. L'Allemagne a été le troisième partenaire Dublin de la Suisse par ordre d'importance en 2012 (après l'Italie et l'Espagne); en 2013, elle a occupé le quatrième rang. En 2012, la Suisse a adressé 576 requêtes aux fins de reprise en charge à l'Allemagne, qui a reconnu sa responsabilité dans 427 cas, qu'elle s'est donc déclarée prête à reprendre en charge. La même année, 211 personnes ont été transférées de Suisse en Allemagne, contre 217 en sens inverse. Sur les 560 requêtes que la Suisse a adressées à l'Allemagne en 2013, celle-ci a reconnu sa responsabilité dans 427 cas. Au total, 236 personnes ont été transférées à l'Allemagne. En sens inverse, l'Allemagne a adressé 1614 demandes à la Suisse, dont 718 ont reçu une réponse positive. Toujours en 2013, 221 personnes ont ainsi été transférées d'Allemagne à la Suisse. En 2012, la Suisse a transmis 563 demandes Dublin à la France, qui a donné 359 réponses positives. 226 personnes ont pu être transférées vers la France, qui en a elle-même remis 65 à la Suisse. En 2013, la Suisse a adressé 651 demandes à la France, qui a reconnu sa compétence dans 381 cas. 175 personnes ont été transférées à la France, contre 83 en sens inverse. La Suisse a reçu de la France 228 requêtes aux fins de reprise en charge, qui ont toutes été acceptées. En 2013, la France a été le troisième partenaire de la Suisse en matière Dublin. Dans les deux pays, le taux d'approbation

[31] Ces données sont tirées d'Eurostat (éd.), Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012 (Data in focus 5/2013).

correspond grosso modo à la moyenne. Les quotients sont comparables à ceux de la Norvège, de la Belgique et de l'Espagne, mais dépassent, par exemple, ceux de la Grande-Bretagne ou de la Suède.

Les transferts de personnes vers la France et l'Allemagne se déroulent pratiquement sans problèmes. La coopération avec ces deux pays fonctionne bien et les interlocuteurs à contacter en cas de différends sur des cas spécifiques sont connus.

En outre, l'Allemagne et la France participent activement aux mesures de solidarité destinées à soutenir le système Dublin. Dans le cadre d'un projet pilote sur le déplacement volontaire de personnes à protéger séjournant à Malte (EUREMA I et II), l'Allemagne, par exemple, a accueilli 102 personnes en 2011 et 153 autres l'année suivante. La France en a quant à elle accueillies 95 au même titre en 2011[32]. Pour la période de 2007 à 2011, l'Allemagne a versé en tout 159 472 896 euros aux fonds de solidarité du programme-cadre SOLID, et la France 172 767 318 euros. Il en ressort que l'Allemagne et la France assument pleinement leurs responsabilités en ce qui concerne leur contribution aux fonds de solidarité.

Du point de vue du Conseil fédéral, il est donc inexact de prétendre que ces deux Etats font obstacle à une bonne coopération dans le cadre de Dublin. Par ailleurs, la Suisse a conclu des conventions Dublin avec l'Autriche[33], le Liechtenstein[34] et l'Allemagne[35] afin d'améliorer l'efficacité de la coopération Dublin. Un accord similaire devrait être signé avec la France d'ici au milieu de l'année 2014.

5.2 Les conventions Dublin en général

Les Etats Dublin peuvent conclure entre eux des conventions Dublin afin de pouvoir coopérer plus simplement et plus efficacement lors de la mise en œuvre de la procédure Dublin. En règle générale, ces accords portent essentiellement sur le raccourcissement des délais de traitement valables pour les cas Dublin. En outre, ils réglementent précisément les modalités des transferts, spécialement ceux par voie terrestre.

5.2.1 La convention Dublin avec l'Allemagne

La convention Dublin entre l'Allemagne et la Suisse a été signée le 13 décembre 2011. Les deux parties ont convenu de répondre sans délai aux requêtes Dublin qu'ils s'adressent, et ce indépendamment des délais prévus dans le règlement Dublin. Dans la mesure du possible, une réponse devrait être fournie dans les dix jours. Grâce au raccourcissement des délais de réponse, les procédures Dublin entre les deux pays se déroulent plus efficacement. En outre, la convention fixe les modalités de transfert par voie terrestre. Si les circonstances géographiques le permettent, par exemple si une personne demeurant à Bâle doit être transférée dans

32 En comparaison, la Suisse a admis, en 2012, 19 personnes à protéger originaires d'Afrique de l'Est qui séjournaient à Malte.
33 RS **0.142.392.681.163**
34 RS **0.142.395.141.1**
35 Accord de travail non publié.

le sud de l'Allemagne, près de la frontière, les deux pays organisent le transfert par voie terrestre.

5.2.2 La convention Dublin avec la France

En 2013, la Suisse a terminé les travaux préparatoires en vue de la conclusion d'une convention Dublin avec la France. Il est prévu de signer ce traité au milieu de l'année 2014. A l'instar des conventions existantes, celle avec la France portera sur une réduction des délais de traitement et sur les modalités des transferts par voie terrestre. Le 26 février 2014, la Convention Dublin avec la France a été soumise pour avis à la Commission européenne.

5.3 Bilan

Au vu de ces éléments, le Conseil fédéral considère qu'il est inexact d'affirmer que la France et l'Allemagne refusent une meilleure coopération dans le domaine Dublin, voire que ces deux pays sapent l'accord de Dublin comme le suggère l'auteure du postulat. Les unités Dublin de l'ODM ont de bons contacts avec les services homologues en France et en Allemagne, avec lesquels elles entretiennent des relations intensives. Pour cette raison, le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité de prendre des mesures particulières concernant la coopération Dublin avec ces deux Etats.

6 Mesures visant à empêcher les demandes d'asile abusives de ressortissants de pays balkaniques

L'auteure du postulat demande, d'une part, que des mesures soient prises en vue d'empêcher les demandes abusives de ressortissants de pays balkaniques, d'autre part, qu'un soutien soit apporté aux Etats Schengen en vue de réintroduire l'obligation du visa pour lesdits pays balkaniques afin de mettre un terme au dépôt de demandes d'asile vouées à l'échec.

6.1 La situation en Suisse

A la fin des années 1980, la migration à partir des Etats issus de l'ancienne Yougoslavie en vue d'obtenir l'asile dans un autre pays a pris de l'ampleur. Au début des années 1990, le nombre de requérants d'asile en provenance de Yougoslavie a passé en Suisse à plus 10 000 par an. Suite à la crise du Kosovo, plus de 30 000 requérants d'asile sont venus en Suisse en 1999. Après la fin de la guerre, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants des Etats successeurs de la Yougoslavie a de nouveau fortement diminué.

Dans l'espace Schengen, et par conséquent également en Suisse, les ressortissants des pays issus de l'ex-Yougoslavie sont exemptés de l'obligation générale du visa depuis 2009 ou 2010, à l'exception toutefois du Kosovo. Par la suite, de nombreuses personnes, originaires notamment de Serbie, de Macédoine ou de Bosnie et

Herzégovine, ont quitté leur pays pour demander l'asile en Europe de l'Ouest, notamment en Suisse, où l'on a alors enregistré une forte hausse passagère du nombre de demandes d'asile. En Suisse, on a dénombré en 2010 environ 2000 demandes d'asile déposées par des ressortissants d'Etats balkaniques, puis près de 3000 en 2011 et plus de 4000 l'année suivante[36]. Au sein de l'UE, l'Allemagne, la Suède, la France, la Belgique et le Luxembourg ont été les plus touchés par ce flux migratoire[37].

6.2 Les mesures prises en Suisse: la procédure en 48 heures

Durant l'été 2012 en particulier, l'ODM a enregistré une forte hausse du nombre de demandes d'asile émanant de personnes en provenance des Etats mentionnés d'Europe du Sud-Est autorisées à entrer sans visa en Suisse. En vue de réduire rapidement et durablement le nombre de ces demandes généralement infondées, l'ODM a pris, le 20 août 2012, différentes mesures (notamment la procédure dite «en 48 heures»). En règle générale, les requérants d'asile issus de pays libérés de l'obligation du visa ne sont pas persécutés au sens de la loi sur l'asile et n'ont par conséquent qu'une chance minime d'obtenir l'asile en Suisse. C'est pourquoi les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) mènent, dans les cas qui s'y prêtent, une procédure accélérée. Celle-ci est appliquée lorsque la demande d'asile est manifestement vouée à l'échec, qu'aucune investigation supplémentaire n'est nécessaire en vue du renvoi et que celui-ci peut être exécuté rapidement et sans restrictions. Depuis le 25 mars 2013, l'ODM mène, le cas échéant, une procédure en 48 heures modifiée à l'égard des requérants d'asile kosovars et géorgiens.

6.2.1 Eléments de la procédure en 48 heures

Dans la procédure en 48 heures, l'ODM statue en première instance sur les nouvelles demandes dans les 48 heures qui suivent l'audition sur la personne. Le renvoi est en principe exécuté directement à partir du CEP après l'entrée en force de la décision.

En règle générale, les requérants déboutés qui n'ont pas quitté la Suisse dans le délai imparti sont frappés d'une interdiction d'entrée valable pour tout l'espace Schengen. La procédure en 48 heures s'accompagne d'une réduction des prestations financières. L'aide au retour a été supprimée ou du moins limitée au conseil en vue du retour et à l'organisation du départ. Les indemnités de voyage ainsi que l'argent de poche jusque-là accordé dans les CEP ne sont plus versés.

La suppression de toutes les prestations financières semble produire son effet auprès du groupe visé. Ce résultat peut notamment s'expliquer par le fait que les frais de voyage entre le pays de provenance et la Suisse sont relativement bas et que des prestations financières même modestes suffiraient à les couvrir.

36 Chiffres tirés des statistiques de l'ODM.
37 Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM (2013) 836 final, 29.11.2013.

Enfin, l'ODM a déjà largement informé de l'existence de la procédure en 48 heures, et ce également dans les pays de provenance.

6.2.2 Les effets de la procédure en 48 heures

Suite à l'introduction de la procédure en 48 heures, le nombre de demandes d'asile émanant de ressortissants de pays européens exemptés de l'obligation du visa a fortement baissé. Alors qu'en 2012, environ 3500 personnes issues de ces pays avaient déposé une telle demande jusqu'en août, elles n'étaient plus qu'environ 750 en 2013. Il en ressort que la procédure en 48 heures a eu un effet durable s'agissant des pays européens exemptés de l'obligation du visa, notamment la Bosnie et Herzégovine, la République de Macédoine et la Serbie. Les mesures inhérentes à la procédure en 48 heures ont donc produit leur effet: alors que le nombre de demandes tend à progresser dans l'UE, il est en recul en Suisse depuis l'introduction de cette procédure.

Alors que la Suisse a enregistré en 2012 3670 demandes d'asile émanant de ressortissants des cinq Etats des Balkans occidentaux libérés de l'obligation du visa (Albanie, Bosnie et Herzégovine, République de Macédoine, Monténégro et Serbie), l'Allemagne en a dénombré 22 715, la Suède 6410, la France 5505, la Belgique 3315 et le Luxembourg 1435[38].

6.3 Bilan des mesures prises en Suisse

Aux yeux de l'ODM, l'introduction de la procédure en 48 heures pour les requérants provenant des Etats européens exemptés de l'obligation du visa est un succès. Le fort recul des nouvelles demandes d'asile montre qu'une durée de procédure plus courte, couplée à une réduction des prestations financières et à un plan d'information clair, a un important effet dissuasif auprès du groupe visé. Par ailleurs, la coopération avec les autorités de la Serbie, de la Bosnie et Herzégovine, mais aussi du Kosovo est très étroite et fonctionne bien en ce qui concerne le retour des requérants déboutés dans leur pays d'origine. De surcroît, les rapatriements dans ces pays ont en général lieu sans accrocs. La procédure en 48 heures se compose en fait d'un train de mesures qui a été conçu spécialement pour les pays en question; lié à des conditions-cadres spécifiques, il n'est donc pas applicable en tant que tel à tous les pays.

6.4 Réglementation européenne en matière de visas

Par son association à Schengen (cf. 2.1.1), la Suisse est tenue d'appliquer une politique des visas qui soit en adéquation avec celle des autres Etats Schengen. Lorsqu'une libéralisation des visas est appliquée au niveau de l'UE, la Suisse reprend ce changement en tant que développement de l'acquis de Schengen. La

38 Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM (2013) 836 final, 29.11.2013, p. 13.

politique commune des visas établie par l'UE concerne les visas de court séjour, connus sous le nom de «visas Schengen», qui permettent à leur titulaire de circuler librement dans les pays Schengen pour des séjours d'une durée maximum de 90 jours sur toute période de 180 jours. Un aspect essentiel de cette politique commune des visas concerne la détermination des pays qui ont ou n'ont pas besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen. A cet effet, l'UE a adopté le règlement (CE) n° 539/2001[39] fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres (dénommée «liste négative», annexe I) ainsi que celle de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (dénommée «liste positive», annexe II). Ce règlement a été modifié plusieurs fois au fil des années suite à la décision de transférer certains pays de la liste négative à la liste positive. Une des plus importantes décisions a ainsi été la libération de l'obligation de visa pour cinq pays des Balkans occidentaux et leur transfert à l'annexe II du règlement (Serbie, Monténégro et ARYM en 2009 ; Albanie et Bosnie-Herzégovine en 2010). A la fin de l'année 2013, les Etats Schengen ont donné leur accord à la proposition de transférer la Moldavie sur la liste positive. Une fois la décision officielle de l'UE notifiée, la Suisse sera tenue de transposer ce développement de l'acquis Schengen dans sa législation nationale (état des lieux à la fin du mois de février 2014).

6.5 Clause de sauvegarde

Suite à la libéralisation des visas aves les pays des Balkans occidentaux, plusieurs Etats Schengen ont connu une hausse considérable des demandes d'asile en provenance des Balkans (cf. ci-dessus ch. 6.1). Ces abus ont justement amené le Conseil de l'UE à demander un projet de modification du règlement (CE) n° 539/2001 prévoyant l'introduction d'une clause de sauvegarde qui permettrait de rétablir temporairement l'obligation de visa pour des pays tiers. Le texte a été adopté en novembre 2013, puis publié le 20 décembre 2013[40].

L'instauration d'une telle clause revêt aussi de l'importance pour la Suisse, qui est associée aux exemptions de l'obligation du visa accordées par les Etats Schengen à des Etats tiers. Tandis que la Suisse s'est toujours montrée favorable aux systèmes d'exemptions, elle considère que des mesures sont nécessaires pour contribuer à lutter contre des abus éventuels. Elle a donc toujours soutenu la possibilité d'invoquer la clause de sauvegarde. Celle-ci ne devrait toutefois être activée qu'avec retenue.

La clause de sauvegarde donne la possibilité aux Etats Schengen d'invoquer un mécanisme temporaire de suspension de l'exemption de visa auprès de la

39 Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

40 Règlement (UE) n° 1289/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation; JO L 347 du 20.12.2013, p. 74.

Commission européenne. Un Etat peut ainsi demander à la Commission d'intervenir s'il ne peut lui même résoudre une situation d'urgence dans diverses circonstances. Les situations visées sont avant tout celles où une augmentation soudaine et substantielle (50%) des demandeurs d'asile ou de personnes séjournant sans droit en provenance d'un Etat dont les ressortissants ne sont pas ou plus soumis à l'obligation de visa est constatée. Même si chaque Etat Schengen peut demander à la Commission européenne le déclenchement de cette clause, un pays ne peut pas appliquer seul la clause de sauvegarde. La décision ne sera pas automatique ni prise de manière unilatérale. La Commission est tenue d'évaluer la situation globale dans l'ensemble de l'espace Schengen (nombre d'Etats touchés, impact sur la situation migratoire globale, etc.). Le but de cette mesure est de permettre une réaction conjointe des Etats Schengen face à un afflux migratoire important auquel ils ne peuvent faire face. Si cela se justifie, la Commission peut, en dernier recours, proposer de réintroduire définitivement l'obligation de visa pour un Etat tiers en le transférant sur l'annexe I du règlement (CE) n° 539/2001.

6.6 Autres mesures au niveau européen

La possibilité d'invoquer la clause de sauvegarde est un outil important pour réagir aux abus d'une libéralisation des visas avec certains pays tiers. D'autres activités sont néanmoins entreprises afin de limiter les conséquences néfastes d'une levée de l'obligation des visas. Pour les Balkans occidentaux, la Commission européenne a ainsi mis en place un mécanisme de suivi de la libéralisation des visas visant à présenter l'état des lieux et les progrès encore nécessaires dans certains domaines. En janvier 2012, la Suisse a par ailleurs rejoint la task-force de Frontex sur la libéralisation du régime des visas. Frontex se charge, entre autres, de mener des analyses de risques sur les tendances en matière migratoire. La Suisse participe également à des séances organisées par la Commission avec la participation des pays des Balkans et des Etats Schengen les plus touchés par les effets négatifs de ces libéralisations des visas, le but de ces séances étant d'aborder concrètement ces effets négatifs et de trouver des solutions. Ces actions permettent d'entretenir un dialogue constructif avec les Etats tiers concernés. Les pays Schengen, dont la Suisse, sont ainsi d'accord sur l'importance de renforcer la collaboration avec les autorités des Etats tiers.

Dans le cadre des partenariats migratoires (avec la Serbie et la Bosnie et Herzégovine), la Suisse a pu nouer au fil des ans une relation étroite et empreinte de confiance avec les Etats concernés. La Suisse reconnaît expressément les efforts que ces pays ont déployés en vue de lutter contre les abus inhérents à la libéralisation du régime des visas et se félicite de l'étroite coopération qui s'est instaurée entre les autorités compétentes.

Compte tenu des expériences faites, la Suisse tire comme leçon qu'il y a lieu de veiller à l'avenir à ce que les Etats candidats à l'exemption des visas remplissent entièrement les conditions requises avant d'approuver la libéralisation des réglementations. C'est pour cela que la Suisse suit activement les dialogues sur les visas que mène la Commission européenne avec de futurs candidats à l'exemption des visas, notamment celui en cours avec le Kosovo, ou celui très récemment lancé avec la Turquie. Par le biais de diverses activités, la Suisse participe en outre activement à la vérification des critères exigés.

6.7 Bilan des mesures au niveau de l'UE

Depuis la mise en place de la procédure en 48 heures, la Suisse a vu fortement baisser les demandes d'asile en provenance des Balkans occidentaux. Elle a pu ainsi remédier de manière efficace aux problèmes qui la concernaient. Dans le futur, la possibilité d'activer temporairement une clause de sauvegarde concernant l'ensemble de l'espace Schengen constituera un autre outil important pour corriger d'éventuels abus dans le cadre de la libéralisation des visas. En plus de ces mesures réactives, des mesures préventives visant à éviter de futurs abus sont aussi considérées comme importantes. Une implication active de la Suisse dans les mécanismes d'évaluation de l'UE ainsi qu'une bonne collaboration avec les autorités des pays d'origine sont ainsi essentielles.

7 Considérations finales et résultat

Les explications fournies dans le présent rapport montrent que le Conseil fédéral connaît les défis inhérents aux thèmes abordés par l'auteure du postulat et qu'il a déjà entrepris, là où cela était possible et nécessaire, les démarches en vue d'améliorer la coopération. Le Conseil fédéral est pleinement conscient de ses responsabilités dans ce domaine et il s'engage pour que la coopération Schengen/Dublin continue de bien fonctionner.

8 Mesures de la Confédération

Il ressort du présent rapport que la Confédération n'a actuellement pas besoin de prendre de nouvelles mesures spécifiques. Les services fédéraux compétents assument leurs responsabilités dans l'application de l'AAD et veillent à s'assurer que la coopération Dublin avec les autres Etats continuera de bien se dérouler. L'UE et la Suisse ont un grand intérêt à ce que le système Dublin fonctionne. En outre, la Suisse offre un appui aux Etats Dublin dont le régime de l'asile est soumis à de fortes pressions. Ce soutien intervient par la voie bilatérale ou dans le cadre de mesures spécifiques coordonnées par l'UE.