



Genève, le 13 novembre 2024

Le Conseil d'Etat

4542-2024

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Monsieur Beat Jans
Conseiller fédéral
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale relative à l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 14 août 2024, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge.

Globalement, le Conseil d'Etat accueille défavorablement les propositions de modifications dans la mesure où elles excèdent la simple reprise des acquis Dublin et occasionneraient un transfert de la charge administrative sur les cantons.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat vous prie de trouver, en annexe, sa prise de position.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :



Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

Copie à (format Word et pdf) : helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation fédérale relative à l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

1. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise

Les art. 44 et 45 du règlement (UE) 2024/1351 prévoient un placement en détention plus court ainsi qu'un nouveau motif de placement en détention. Le délai raccourci de mise en détention est concrétisé à l'article 76a alinéa 3 AP-LEI en vertu duquel la détention pendant la préparation de la décision Dublin sera limitée à quatre semaines au maximum (let. a) et celle de la détention en vue du renvoi Dublin sera réduite de six à cinq semaines (let. c).

Bien qu'ils soient directement concernés par la reprise de ce règlement, il est vraisemblable que la durée réduite du placement en détention en phase préparatoire en particulier ne présentera pas de défi particulier pour les services cantonaux de migration.

Toutefois, en cas de réponse positive de la Suisse s'agissant de son éventuelle participation au mécanisme de solidarité, le Conseil d'Etat souligne qu'il conviendrait impérativement d'impliquer les cantons dans le processus de décision.

En effet, les actions pour harmoniser les procédures d'asile avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et les cantons devront absolument être coordonnées, notamment en tenant compte des réalités régionales et transfrontalières. Pour la Police cantonale genevoise, cela implique de s'assurer que les procédures d'asile sur le terrain sont uniformisées et de renforcer la surveillance des mouvements migratoires irréguliers. Il s'agit de développements qui impliqueront des coûts en ressources humaines et financières. Si le rapport explicatif prévient que des coûts supplémentaires à la charge des cantons et communes pourraient être engendrés par les mesures de solidarité, il n'est pas clair de savoir si la Confédération y participera, et dans l'affirmative dans quelle proportion.

En outre, selon le modèle de solidarité éventuellement choisi parmi les mesures énumérées à l'article 113a AP-LAsi, le nombre de personnes affectées au canton pourrait engendrer des coûts supplémentaires et avoir un impact très lourd sur les structures d'hébergement et de scolarisation cantonales, lesquelles sont déjà saturées. Là encore, la question de la participation de la Confédération aux coûts doit être éclaircie.

Il préconise donc, par exemple, une adaptation en conséquence de l'article 114, alinéa 1, lettre b AP-LAsi qui pourrait se terminer par "et après accord des cantons concernés".

Sur le principe, le Conseil d'Etat est ainsi défavorable à la participation de la Suisse au mécanisme de solidarité, à moins que les points d'attention relevés ci-dessus soient pleinement pris en considération lors de son application.

Par ailleurs, s'agissant du **règlement (UE) 2024/1359**, le Conseil d'Etat relève que ce texte a pour vocation de gérer les crises migratoires et les cas de force majeure, et prévoit des mécanismes de gestion pour faire face à des afflux massifs de personnes migrantes ou des situations de crise dans un pays voisin. Aussi, chaque canton devra être en mesure d'anticiper

de telles crises, notamment en cas de mouvements de personnes migrantes provoqués par des conflits, des catastrophes naturelles ou l'instrumentalisation de migrations par des acteurs non étatiques hostiles visant à déstabiliser la région.

Le Conseil d'Etat souligne que pour la Police cantonale genevoise en particulier, cela pourrait signifier la gestion de flux migratoires d'urgence et la mise en œuvre de mesures de sécurité accrues. Il sollicite donc une collaboration étroite avec la Confédération pour inclure le canton de Genève dans les dispositifs de réponses rapides, et remarque que des ressources logistiques et des infrastructures d'accueil adaptées (lieux d'hébergement, écoles, dispositif sanitaire, etc.) devront être prévues pour répondre à ces afflux.

Sur le plan stratégique, le canton de Genève constate que la coordination avec le SEM devra être renforcée pour aligner les systèmes locaux sur les exigences fluctuantes des règles en vigueur dans l'espace Schengen, en particulier en matière de gestion des frontières, de traitement des demandes d'asile et de sécurité.

Le Conseil d'Etat rappelle et souligne qu'en tant que canton frontalier, Genève a besoin qu'un dialogue constant avec les États voisins, notamment les autorités frontalières françaises, soit privilégié afin de garantir une gestion cohérente des flux migratoires et une sécurité optimale aux frontières.

Enfin, dans la mesure où il sera nécessaire d'adapter les infrastructures locales et de prévoir les ressources sécuritaires, administratives et sanitaires indispensables pour répondre aux exigences liées aux activités de filtrage demandées, tout en respectant les engagements internationaux de la Suisse en matière de droits humains, la question des coûts engendrés pour le canton de Genève devra dûment être prise en compte par la Confédération.

2. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière

Le Conseil d'Etat relève que le règlement (UE) 2024/1349, qui vise à rationaliser les retours des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, pourrait générer des mouvements secondaires de personnes migrantes rejetées aux frontières extérieures de l'UE.

Il souligne donc qu'il est essentiel d'anticiper les flux migratoires irréguliers en renforçant la coopération avec les pays frontaliers, notamment la France.

Cela impliquera pour la Police cantonale genevoise, en soutien à l'Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières (OFDF), qu'elle doive surveiller avec attention les éventuels transits par la Suisse de ces personnes migrantes, chaque contrôle frontalier au sein des États membres entraînant un effet en cascade sur les frontières suivantes.

À nouveau, une charge de travail et des ressources supplémentaires devront être mises à disposition pour respecter cet engagement de la Suisse.

En tout état, le Conseil d'Etat relève notamment qu'à teneur du rapport explicatif, la procédure européenne d'asile à la frontière et la procédure suisse à l'aéroport ne sont pas équivalentes. La procédure suisse est prévue pour un autre cercle de personnes, elle est plus rapide et ne prévoit pas de quotas annuels fixes (p.108 du rapport explicatif)

Le rapport explicatif affirme encore: "Si l'on appliquait les règles européennes, la procédure de renvoi à partir de l'aéroport se prolongerait de plusieurs semaines et il faudrait adapter la détention administrative, qui n'est pas nécessaire en Suisse en raison de sa situation géographique et des logements dans les zones de transit des aéroports. La Suisse a déjà mis

en œuvre et appliqué les autres dispositions de la directive sur le retour auxquelles le règlement de l'UE fait référence (p. 108 rapport explicatif)."

Dans la mesure notamment où le règlement sur la procédure d'asile et la procédure d'asile à la frontière ne sont pas contraignants pour la Suisse car ils ne font pas partie de l'acquis de Dublin, et que la Suisse a déjà mis en œuvre et appliqué les autres dispositions de la directive sur le retour auxquelles le règlement de l'UE fait référence, le canton de Genève n'est pas favorable à leur reprise.

3. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement Eurodac (UE) 2024/1358 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des données biométriques

L'article 109I alinéa 1 AP-LEI prévoit que l'OFDF, les autorités cantonale et communales de police et celles compétentes dans le domaine des personnes étrangères relèvent immédiatement les empreintes de tous les doigts, capturent l'image faciale et recueillent les autres données prévues par le règlement (UE) 2024/1358 des personnes étrangères qui sont âgées d'au moins 6 ans et [...] qui séjournent illégalement en Suisse.

Quand bien même il s'agit d'un développement de l'Acquis Schengen sur lequel la Suisse n'a pas de marge de manœuvre, le Conseil d'Etat relève l'abaissement de l'âge actuellement fixé à 14 ans à celui, très jeune, de 6 ans. Il s'inquiète de la lecture du rapport explicatif qui prévoit que "l'autorité responsable de la saisie des données biométriques peut dans une certaine mesure et en dernier ressort faire usage de la contrainte mais uniquement de manière proportionnée et dans le respect du droit national ou européen", aucune distinction n'étant au demeurant faite quant à l'âge du mineur sur lequel la contrainte pourrait être exercée (p. 123 du rapport explicatif). Au vu de sa formulation, le rapport explicatif établi par l'UE sur ce point ne prévoit pas l'obligation pour la Suisse d'intégrer des mesures de contrainte sur les enfants: "Lorsque le droit national d'un État membre prévoit des mesures administratives permettant, en dernier ressort, de relever les données biométriques par la contrainte, (...)" (Règlement (UE) 2024/1358 par. 52 p. 9). Aussi, le Conseil d'Etat estime qu'il ne saurait être justifié de faire usage de la contrainte pour recueillir les données biométriques d'enfants si jeunes.

Le Conseil d'Etat s'oppose ainsi à la possibilité offerte par la dernière phrase de l'article 99 alinéa 1 AP-LAsi d'aller plus loin encore. Cette disposition permet en effet le droit pour le Conseil fédéral de prévoir un relevé d'empreintes et d'image faciale pour les mineurs de moins de 6 ans. Il sera pourtant rappelé que la formulation de l'actuel article 99 LAsi prévoit au contraire que des exceptions à l'obligation de prise d'empreintes digitales et photographies peuvent être prévues pour les mineurs de moins de 14 ans.

De manière générale, il tient à rappeler les obligations internationales de la Suisse en lien avec la convention relative aux droits de l'enfant, notamment son article 3 qui rappelle que la préservation de l'intérêt supérieur et du bon développement de l'enfant prime sur toute décision ou acte gouvernemental.

Par ailleurs, l'article 109I alinéa 2 AP-LEI prévoit que les mineurs non accompagnés appréhendés par l'OFDF sont systématiquement remis aux autorités cantonales, puisque celles-ci doivent désigner une personne de confiance pour la saisie des données biométriques. Le Conseil d'Etat estime que ce transfert constitue une étape superflue. Il suggère donc que par analogie avec la procédure actuelle lors d'une décision de renvoi (art. 64 al. 4 LEI), l'OFDF contacte l'autorité cantonale qui fait alors appel à la personne de confiance. La saisie des données biométriques peut être assurée par l'OFDF, avec la personne de confiance préalablement appelée.

En outre, le Conseil d'Etat attire l'attention de la Confédération sur le fait que cet abaissement de l'âge de 14 ans à 6 ans ainsi que la collecte prévue de nombreuses données supplémentaires, vont inévitablement créer une nouvelle et énorme charge de travail pour les acteurs concernés et impliquer des besoins supplémentaires en matériel et en ressources financières.

Enfin, le Conseil d'Etat constate que le règlement (UE) 2024/1358 aura un autre impact direct sur le canton de Genève, dans la mesure où l'Aéroport de Genève pourrait servir de point d'entrée pour des personnes migrantes ayant traversé d'autres pays européens. Il sera ainsi essentiel de veiller à la compatibilité des bases de données suisses avec celles de l'UE afin de vérifier rapidement si une personne migrante a déjà introduit une demande dans un autre État membre de l'UE. Il appartiendra à la Police cantonale de s'assurer de l'efficacité des systèmes de vérification biométrique pour les personnes demandant l'asile et les personnes migrantes irrégulières. En outre, le Conseil d'Etat relève que le déploiement de l'Entry-Exit System (EES) pour les voyageurs entrant dans l'espace Schengen, ainsi que l'obligation future pour les ressortissants de pays tiers de formuler une demande via ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) avant leur séjour en Europe, renforcera les capacités de contrôle et de gestion numérique des flux migratoires dans le canton de Genève.

4. Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures

Le règlement (UE) 2024/1356, qui impose un filtrage renforcé aux frontières extérieures de l'UE, inclut des contrôles biométriques, sanitaires et de sécurité, ce qui nécessitera des ressources importantes pour la gestion de ces contrôles à Genève. Le Conseil d'Etat relève qu'il sera essentiel de garantir l'interopérabilité des systèmes de surveillance avec ceux de l'UE (Eurodac, SIS, ETIAS), pour prévenir efficacement les menaces sécuritaires et les risques liés aux migrations irrégulières.

La mise en œuvre du règlement sur le filtrage (Screening-Regulation) est ainsi conditionnée à une collaboration sans faille de nombreux acteurs à différents échelons de l'État.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est important que ces procédures soient bien réfléchies et accompagnées par des modèles de processus, pour l'élaboration desquels toutes les administrations concernées doivent être impliquées. Les démarches administratives inutiles et les détours doivent, autant que possible, être évités.

À ce stade, les conséquences de la reprise et de la mise en œuvre du règlement sur le filtrage sur les ressources des administrations cantonales (cf. not. art. 73 al. 1 P-LEI) ne sont pas encore prévisibles, si bien qu'il n'est pas possible de prendre position de manière détaillée dans le cadre de la présente procédure de consultation.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat suggère toutefois que soit examinée la question de savoir si le transfert aux autorités cantonales de personnes migrantes appréhendées qui n'ont pas encore été contrôlées est vraiment nécessaire. Un transfert aux autorités cantonales conduirait en effet à des entraves inutiles et entraînerait une surcharge de travail. Pour s'assurer que les vérifications soient effectuées rapidement et, ainsi, que les procédures de renvoi conformément à la directive sur le retour puissent être entamées rapidement, il apparaît plus judicieux de confier cette compétence à l'OFDF.

Quant à l'option retenue dans le cadre du filtrage sur le territoire suisse à l'article 9c alinéa 4 AP-LEI, qui prévoit que l'autorité compétente auprès de laquelle la demande d'asile a été déposée (c'est-à-dire la police cantonale) accompagne les personnes à filtrer à un centre d'enregistrement et de procédure (CEP), le Conseil d'Etat considère qu'elle constitue une

solution à la fois inadéquate et disproportionnée. En effet, cette solution est problématique tant du point de vue légal, puisque la personne doit être placée en rétention pour pouvoir être acheminée par la police au CEP, qu'en raison de l'engagement d'importantes ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

5. Conclusion

Globalement, le Conseil d'Etat accueille défavorablement les propositions de modifications dans la mesure où elles excèdent la simple reprise des acquis Dublin et occasionneraient un transfert de la charge administrative sur les cantons.