

Secrétariat d'État aux migrations  
Quellenweg 6  
3003 Berne-Wabern

Par e-mail :  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

13 octobre 2025

**Réponse de la Coalition des juristes indépendant-e-s pour le droit d'asile  
à la consultation 2025/7**

**Modifications d'ordonnances en raison de la reprise du pacte de  
l'UE sur la migration et l'asile**

La Coalition des juristes indépendant-e-s pour le droit d'asile regroupe différents bureaux de consultation juridique, organisations, avocats et personnes engagées qui fournissent un travail juridique dans le domaine du droit d'asile. Nous travaillons aussi bien dans le cadre de procédures accélérées que de procédures étendues, en dehors de la protection juridique financée par l'État. En effet, les six dernières années ont montré que des améliorations ponctuelles ont pu être obtenues par rapport à l'ancienne procédure d'asile, souvent très longue. Toutefois, les procédures d'asile et la protection juridique souffrent toujours de lacunes systémiques et ne répondent pas aux exigences de l'État de droit. Il apparaît de plus en plus clairement que les personnes en quête de protection sont confrontées à des obstacles toujours plus importants pour accéder à la procédure d'asile. Cette situation déjà précaire est encore aggravée par l'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile.

## Table des matières

1. Situation initiale .....	3
2. Modification d'ordonnances pour la mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations (RGAM).....	4
2.1 Catalogue de critères pour l'activation de la clause de souveraineté.....	5
2.2 Prolongation des délais de transfert.....	6
2.3 Enregistrements audio dans la procédure Dublin/RGAM .....	11
2.4 Famille et regroupement familial .....	12
2.5 Personne de confiance pour les mineur-es non accompagné-es.....	13
2.6 Conclusion concernant les recommandations relatives au RGAM.....	13
3. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement Eurodac .....	15
3.1 Enregistrement biométrique des enfants mineur-es non accompagné-es .....	16
3.2 Comparaisons et vérification biométrique.....	16
3.3 Transmission de données à des États tiers.....	17
3.4 Droits des personnes concernées à l'information, à la rectification, au complément et à l'effacement .....	18
3.5 Résumé des recommandations relatives au Règlement Eurodac .....	19
4. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage .....	20
4.1 Recommandations pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage .....	20

## 1. Situation initiale

En approuvant les arrêtés fédéraux relatifs à la reprise et à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, le Parlement s'est prononcé le 26 septembre 2025 en faveur de la participation de la Suisse à la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC). La Suisse reprend ainsi des éléments centraux d'une réforme historique qui mise unilatéralement sur le cloisonnement, la détention et la privation des droits. Des camps ressemblant à des prisons aux frontières extérieures de l'UE, des expulsions vers des pays tiers peu sûrs et la collecte massive de données : tout cela devient désormais réalité avec l'assentiment de la Suisse.

Avec cette décision, la Suisse reprend presque exclusivement les éléments répressifs du pacte. Elle profite déjà plus que tout autre pays de ce système qui prive les réfugié·es de leurs droits et bafoue leur dignité. À l'avenir, elle pourra de nouveau encore plus facilement expulser les réfugié·es vers l'Italie, la Croatie ou la Grèce, tandis que d'autres devront attendre jusqu'à trois ans pour que leur demande d'asile puisse être examinée en Suisse. La protection des personnes en fuite, le respect des droits humains et des obligations internationales – en particulier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant – risquent d'être mises de côté.

Dans ce contexte, la Coalition des juristes indépendant·es pour le droit d'asile demande au Conseil fédéral d'utiliser la marge de manœuvre dont il dispose au niveau des modifications d'ordonnances et de se laisser guider par les intérêts des personnes en quête de protection. La Suisse doit notamment faire usage de la clause de souveraineté dans le cadre du règlement Dublin de manière systématique pour les requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es, les personnes malades, les familles avec enfants, ainsi les personnes qui ont subi des violences sexuelles ou liées au genre dans leur pays d'origine ou pendant la fuite. De manière générale, la Coalition demande au Conseil fédéral :

- **une réglementation contraignante pour l'activation de la clause de souveraineté dans les procédures relevant du règlement Dublin/RGAM ;**
- **un usage restrictif des possibilités de prolongation des délais de transfert ;**
- **un renforcement de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'unité familiale ;**
- **un renforcement de la protection des données biométriques ;**
- **l'intégration de la phase de filtrage dans le champ d'application de la représentation juridique gratuite.**

## 2. Modification d'ordonnances pour la mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations (RGAM)

Le règlement (UE) 2024/1351 (« règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations », RGAM) définit les critères de compétence et la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Il remplace l'ancien système Dublin, tout en maintenant ses principes fondamentaux, tel que le principe de responsabilité et la compétence de l'État de première entrée. Les problèmes structurels du système de Dublin ne sont donc pas résolus, mais au contraire aggravés, par exemple par la prolongation des délais de transfert, la possibilité de transférer des requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es (RMNA), ou par l'extension des motifs de détention liés à Dublin. Les modifications apportées par le RGAM sont globalement défavorables pour les personnes demandeuses d'asile et entraînent des désavantages considérables par rapport à la situation actuelle. Dans le même temps, un nouveau mécanisme de solidarité est censé contribuer à une « répartition » plus équitable des demandeur·euses d'asile entre États membres. Toutefois, ce mécanisme ne prévoit pas de prise en charge obligatoire des demandeurs d'asile, mais offre la possibilité aux États de s'exonérer de leur responsabilité par des compensations financières, lesquelles serviront à financer le renforcement du contrôle et du refoulement aux frontières extérieures de l'UE.

Le RGAM permet à la Suisse de consolider encore la dynamique d'externalisation, déjà existante, de la politique d'asile aux frontières extérieures de l'Europe. Depuis des années, la Suisse est championne d'Europe en matière de transferts Dublin et la réforme actuelle lui permettra de consolider cette position et de se désolidariser davantage des États frontaliers. Dans le même temps, la réforme réduit la marge de manœuvre des personnes en fuite et entraîne à une nouvelle érosion de leurs droits fondamentaux.

La Suisse s'est engagée à reprendre les dispositions du RGAM qui constituent un développement de l'acquis de Dublin. Néanmoins, ce règlement laisse subsister plusieurs marges de manœuvre qu'il convient d'examiner et d'utiliser au niveau des ordonnances, dans la mesure où elles ne dépassent pas les décisions du législateur. La Coalition des juristes indépendant·es pour le droit d'asile estime donc que, partout où la Suisse dispose d'un pouvoir d'appréciation et des possibilités d'interprétation, celles-ci doivent être utilisées en faveur d'une solidarité européenne effective envers les personnes demandeuses d'asile et dans le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux.

## 2.1 Catalogue de critères pour l'activation de la clause de souveraineté

Le RGAM renforce les critères de compétence d'un État membre, de sorte que l'État de première entrée sera, dans de nombreux cas, responsable du traitement de la procédure d'asile. Cela découle notamment du fait que, selon les critères, les mineur·es non accompagné·es peuvent désormais être transféré·es vers l'État compétent, « si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant » (art. 25, par. 4, RGAM). Ces dispositions réduisent la protection des familles et des RMNA, s'écartant ainsi d'une pratique centrée sur l'intérêt supérieur de l'enfant et contredisant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), selon laquelle les RMNA ne peuvent, en principe, pas être transférés en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'art. 8, par. 4, du règlement Dublin III reposait sur un arrêt de la CJUE, selon lequel les RMNA constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et qu'il est donc essentiel que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne se prolonge pas plus que strictement nécessaire. De notre point de vue, cela signifie que les RMNA ne peuvent pas, par principe, être transféré·es vers un autre État membre. De même, la modification des règles procédurales, telle que la réduction des délais pour les demandes de prise ou de reprise en charge, ou encore la transformation de la demande de reprise en charge en simple notification de reprise en charge (art. 41, par. 1, RGAM) risque, selon l'ECRE, d'alourdir la charge des États frontaliers et de rendre plus difficile encore le regroupement familial en raison. L'ECRE prévoit aussi une augmentation des litiges entre les États membres, en raison de la diminution des possibilités pour l'État requis de contester une notification de reprise (ECRE Comments on AMMR, mai 2024, pp. 4, 41-43). Ces évolutions risquent d'aggraver encore la surcharge des systèmes d'asile des États frontaliers et de provoquer davantage de souffrances aux frontières extérieures de l'Europe.

Afin d'éviter des destins inhumains, l'État chargé de l'examen peut activer des clauses discrétionnaires (art. 35, RGAM). Tant le règlement Dublin III actuellement en vigueur que le nouveau RGAM prévoient en effet la possibilité d'examiner les demandes d'asile dans le cadre d'une procédure nationale, même si, selon les critères, un autre État était compétent pour cet examen. Cette « clause de souveraineté » constitue un instrument essentiel pour une mise en œuvre du Pacte conforme à la tradition humanitaire de la Suisse.

La Coalition demande donc qu'un catalogue de critères contraignants soit inscrit dans les ordonnances, de manière à obliger la Suisse à activer la clause de souveraineté dans certaines situations. Un tel catalogue de critères ne devrait pas être considéré comme exhaustif, de manière à permettre l'activation de la clause dans des cas particuliers, même si tous les critères ne sont pas remplis.

L'application de la clause de souveraineté est impérative, notamment dans les situations suivantes :

- Lorsqu'il s'agit d'une personne mineure non accompagnée ne disposant d'aucun membre de sa famille, frère sœur ou parent proche dans un autre État membre ;**

- b. Lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne pourra être effectué dans les six mois à venir en raison de défaillances systémiques dans l'État de destination, d'un moratoire sur les admissions ou d'une pression migratoire particulière ;**
- c. Lorsqu'il est fait application du Règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise dans l'État membre responsable ;**
- d. Lorsqu'une personne est malade et a manifestement besoin d'un traitement dont la durée dépasse les six mois prévus en principe pour le transfert ;**
- e. Lors un transfert risquerait d'aggraver l'état de santé d'une personne ;**
- f. Lorsque la procédure administrative de détermination de la responsabilité prévue par le Règlement (UE) 2024/1351 (RGAM) dure plus de 12 mois, sans que la personne demandeuse d'asile en soit responsable ;**
- g. Lorsqu'un proche parent, entretenant un lien étroit, réside en Suisse et est disposé à soutenir la personne dans son intégration en cas d'octroi d'un statut de protection ;**
- h. Lorsqu'il existe des motifs de regroupement familial ;**
- i. Lorsque la personne a subi des violences fondées sur le genre ou sexuelles dans son pays d'origine ou durant sa fuite.**

La Coalition recommande d'intégrer littéralement cette liste de critères contraignants dans l'Ordonnance 1 sur l'asile (par exemple à l'art. 29a, al. 3bis, OA 1), afin de garantir une pratique conforme au droit, transparente et respectueuse des droits fondamentaux.

## 2.2 Prolongation des délais de transfert

Le RGAM prévoit une prolongation considérable des délais de transfert : selon l'art. 46, par. 2, RGAM, ils peuvent désormais aller jusqu'à trois ans. En parallèle, le règlement élargit les motifs pouvant conduire à une telle prolongation : celle-ci ne s'applique plus uniquement lorsque la personne requérante a pris la fuite, mais aussi lorsqu'elle s'oppose physiquement au transfert, se rend intentionnellement inapte au transfert ou ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert. Ce dernier critère, en particulier, risque d'entraîner des situations dans lesquelles des personnes gravement malades seraient maintenues pendant des années et sans que cela soit leur faute, dans une situation d'incertitude juridique sans accès à la procédure d'asile.

Une prolongation du délai de transfert de 6 mois à 36 mois maximum est, de notre point de vue, totalement disproportionnée et entraîne des conséquences graves pour les personnes concernées. Elle entraîne une souffrance psychique importante et peut provoquer des dépressions, des troubles anxieux et des retraumatisations ; elle complique l'intégration et empêche, notamment, un accès rapide au marché du travail ; elle porte atteinte à la vie familiale, du fait de séparations prolongées des proches ; elle complique les procédures ultérieures, car plus la fuite remonte à loin, plus il est difficile d'obtenir les documents et les preuves nécessaires pour justifier les motifs d'asile. De surcroît, les faits constitutifs qui justifient les prolongations (« fuite », « opposition physique », « inaptitude intentionnelle », « exigences médicales ») restent relativement flous, ce qui comporte un risque d'insécurité juridique.

Nous demandons donc :

**a. En cas de maladie, d'activer systématiquement la clause de souveraineté, plutôt que de prolonger le délai de transfert à trois ans.**

La Suisse est tenue d'appliquer de manière restrictive la dérogation prévue à l'art. 46, par. 2, RGAM. En particulier, le nouveau motif de prolongation du délai de transfert, lorsque la personne concernée « ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert », ne doit être appliqué que de manière extrêmement restrictive. Les séjours hospitaliers et les problèmes de santé ne doivent pas entraîner une prolongation du délai de transfert et l'exclusion de la procédure d'asile qui en découle. Il faut garantir que les personnes gravement malades puissent continuer à bénéficier d'un traitement hospitalier sans devoir craindre une prolongation de leur délai de transfert – toute autre mesure conduirait à une restriction disproportionnée du droit à l'accès aux soins médicaux, car les personnes requérantes d'asile pourraient, par crainte, renoncer à des soins nécessaires. Aujourd'hui déjà, l'accès aux soins médicaux pour les requérant·es d'asile est semé d'embûches. La Suisse doit faire usage de la clause de souveraineté dans de telles situations, afin d'éviter un stress psychologique supplémentaire et une détérioration de l'état de santé des personnes concernées (voir ci-dessus, ch. 2.1).

Par ailleurs, la prolongation du délai de transfert à trois ans constitue également, dans tous les autres cas, une charge considérable pour les personnes concernées. Compte tenu de la privation de droits qui accompagne une telle prolongation, celle-ci ne doit être utilisée que de manière très restrictive, d'autant plus qu'elle constitue une exception et un maximum selon le RGAM. Il est donc tout à fait possible de prévoir un délai plus court. Ainsi, le consid. 23 de la directive « Accueil » souligne les conséquences graves de la qualification de fuite et stipule :

« Eu égard aux graves conséquences qu'entraîne, pour un demandeur, le fait d'avoir pris la fuite ou d'être considéré comme présentant un risque de fuite, la notion de «fuite» devrait être définie pour englober tant un acte délibéré que la circonstance de fait, lorsqu'elle n'échappe pas au contrôle du

demandeur, de ne pas demeurer à la disposition des autorités administratives ou judiciaires compétentes, par exemple en quittant le territoire de l'État membre dans lequel le demandeur est tenu d'être présent. » (Directive (UE) 2024/1346 du parlement européen et du conseil du 14 mai 2024)

La qualification d'une personne requérant comme « en fuite » suppose donc, conformément à la jurisprudence Jawo de la CJUE (CJUE, arrêt Jawo, C-163/17, du 19 mars 2019) qu'il y ait eu un acte intentionnel imputable à la personne concernée. En cas de maladie, on ne peut jamais présumer d'un acte intentionnel, la maladie échappant toujours au contrôle de la personne concernée. Par conséquent, il faut toujours renoncer à prolonger le délai de transfert dans ces cas. Une disposition correspondante doit être prévue dans l'OA 1.

**b. Respect systématique de la jurisprudence de la CJUE dans l'interprétation du critère de « fuite ».**

Il convient de préciser au niveau national les conditions requises pour prolonger un délai de transfert. Il faut notamment continuer à se référer à la jurisprudence de la CJUE, selon laquelle une intention de se soustraire au transfert doit être prouvée. De notre point de vue, il est également approprié de s'inspirer de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral allemand relative à la prolongation du délai de transfert en vertu du règlement Dublin III (BVerwG (1ère chambre), arrêt du 17 août 2021 1 C 51.20). Pour assurer une application uniforme du RGAM, il convient de prendre en considération la jurisprudence des autres États membres concernant la notion de « fuite ». Le RGAM doit ainsi être interprété de manière uniforme, afin d'éviter une fragmentation du droit et garantir des standards juridiques cohérents.

Les principes suivants, développés par la CJUE et le Tribunal administratif fédéral allemand, doivent donc être intégrés dans l'OA 1 :

1. Dans l'arrêt Jawo de la CJUE, la Cour a jugé qu'un demandeur est considéré comme « en fuite » au sens de l'article 29, par. 2, du Règlement Dublin III lorsqu'il se soustrait délibérément aux autorités nationales compétentes pour empêcher son transfert. Selon l'arrêt, dans une situation où le transfert ne peut être effectué parce que la personne concernée a quitté le logement qui lui a été attribué sans informer les autorités compétentes de son absence, ces dernières doivent prouver que la personne avait effectivement l'intention de se soustraire à leur contrôle afin de faire échouer son transfert (consid. 57 et 70).
2. Selon la jurisprudence susmentionnée du Tribunal administratif fédéral allemand, une prolongation du délai de transfert ne peut avoir lieu que selon des critères stricts (consid. 22) :

« Entgegen der Auffassung der Beklagten genügt für ein kausales Sichtentziehen nicht jedes sich irgendwie nachteilig auf die Durchführbarkeit einer angesetzten Überstellung auswir-

kende Verhalten des Betroffenen bzw. jedwede vorübergehende Verunmöglichung einer Überstellung. Insbesondere entzieht sich ein Ausländer jedenfalls bei einer zwangsweisen Überstellung regelmässig nicht allein durch ein passives – wenn auch möglicherweise pflichtwidriges – Verhalten (objektiv) dem staatlichen Zugriff. Ist der Vollzugsbehörde der Aufenthalt des Betroffenen bekannt, kann sie eine zwangsweise Überstellung durchführen. Die durch die Abschiebungsanordnung begründete gesetzliche Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG i.V.m. § 67 Abs. 1 Nr. 5 und § 34a Abs. 2 Satz 4 AsylG) beinhaltet keine Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung an der eigenen Überstellung. Der Ausreisepflichtige kann selbst entscheiden, ob er an einer ihm angebotenen kontrollierten Überstellung mitwirkt oder nicht. Verweigert er seine Mitwirkung, bedarf es einer begleiteten Überstellung, die er passiv dulden muss. Allein der Umstand, dass sich wegen der fehlenden Mitwirkung bzw. Kooperation des Betroffenen, der für eine zwangsweise Überstellung erforderliche Aufwand für die Vollzugsbehörde erhöht und sein Verhalten möglicherweise zu einer Verzögerung führt, weil die Vollzugsbehörde keine Vorsorge für eine begleitete Überstellung getroffen hat, stellt objektiv kein Sichentziehen dar. Der Aufenthalt des Betroffenen ist der Behörde bekannt, und eine Überstellung könnte unter Anwendung unmittelbaren Zwangs jederzeit durchgeführt werden. Damit fehlt es (objektiv) an einem Sichentziehen. Dass der Betroffene (subjektiv) regelmässig in der Absicht handeln dürfte, eine Überstellung zu verhindern, genügt nicht. Eine Verlängerungsmöglichkeit allein wegen fehlender Mitwirkung des Betroffenen widerspräche nicht nur dem mit den Dublin-Bestimmungen und speziell mit Art. 29 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO verfolgten Beschleunigungszwecks (vgl. EuGH, Urteil vom 19. März 2019 - C-163/17, Jawo - Rn. 57 f.), sondern angesichts der erheblichen Folgen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist für den Betroffenen zeitigt, auch dem Ausnahmeharakter des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 25. Juli 2018 - C-163/17 - Rn. 59). Folglich reicht bei einem den zuständigen Behörden bekannten Aufenthalt des Antragstellers grundsätzlich weder dessen Flugunwilligkeit, ein Aufenthalt im offenen Kirchenasyl (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2021 - 1 C 42.20 - NVwZ 2021, 875 Rn. 26 m.w.N.), ein einmaliges Nichtantreffen in der Wohnung oder Unterkunft noch das Nichtbefolgen einer Selbstgestellungsaufforderung für die Annahme, er sei im unionsrechtlichen Sinne flüchtig. Letztere dient lediglich der Erleichterung einer – im nationalen Recht regelmässig vorgeschriebenen – Überstellung mit Verwaltungszwang, in dem sie der Vollzugsbehörde eine zwangsweise Abholung des Ausländers in seiner Unterkunft oder Wohnung erspart. Kommt der Ausländer einer Aufforderung zur Selbstgestellung nicht nach, entzieht er sich damit (objektiv) nicht dem staatlichen Zugriff. »

Nous demandons que ces critères soient intégrés dans l'OA 1 et qu'il soit expressément stipulé qu'une prolongation du délai de transfert ne peut être prononcée au seul motif que la personne n'a pas pris un vol volontaire ou n'a pas suffisamment collaboré. Ni le refus de prendre l'avion, ni une absence

ponctuelle du lieu d'hébergement, ni le fait de ne pas se présenter à l'embarquement (sans opposer de résistance) ne doivent entraîner une prolongation du délai de transfert. Le texte révisé du règlement européen ne prévoit aucune modification à cet égard, ni à l'article 2, par. 7, ni à l'article 46, par. 2, RGAM. Par conséquent, les principes jurisprudentiels développés par la CJUE et le Tribunal administratif fédéral allemand doivent continuer à être appliqués.

**c. Prolongation du délai de transfert uniquement en cas d'information préalable complète et vérifiable sur les critères de prolongation du délai de transfert**

Une prolongation du délai de transfert ne peut intervenir que pour des motifs qui ont été expliqués de manière vérifiable et compréhensible aux personnes concernées. Étant donné que cette mesure entraîne de lourdes conséquences et une privation de droits, elle ne peut être décidée que si la personne concernée avait effectivement pu agir différemment et si elle connaissait les conséquences de son comportement. Malheureusement, jusqu'à présent, les règles varient selon la région d'asile et le lieu d'hébergement. Dans certains cas, le fait d'annoncer que l'on passe la nuit chez des membres de sa famille ne pose pas problème, alors que, dans d'autres, cela entraîne une prolongation du délai. Les règles sont extrêmement opaques pour les personnes concernées, qui ne comprennent souvent pas quels comportements entraînent ou non la prolongation. Une prolongation du délai de transfert ne peut donc être accordée que si la personne concernée a été clairement informée des critères et des motifs pouvant la justifier. Une personne ne peut effectivement pas respecter des règles qui ne lui ont jamais été communiquées, et celles-ci ne peuvent donc pas conduire à une prolongation du délai de transfert. L'autorité qui prolonge le délai doit prouver qu'une information claire et documentée a été fournie. Cette exigence découle de l'art. 19, par. 1, let. n RGAM, mais doit être explicitée dans l'OA 1.

**d. La durée de prolongation du délai doit être soumise à un examen de proportionnalité, qui doit être motivée dans la décision de prolongation.**

Les trois années correspondent à un délai maximal qui ne peut être appliqué de manière générale, sans examen au cas par cas. À cet égard, il convient notamment de tenir compte du droit à la vie familiale, ainsi que du droit à la santé et à l'accès aux soins médicaux.

Selon l'art. 46, al. 2, RGAM, le délai de transfert peut être prolongé « à trois ans au maximum ». Le règlement fixe ainsi une limite maximale ; la durée effective doit être fixée selon l'appréciation du juge et en fonction du principe de proportionnalité. Cela découle également de l'esprit et de la finalité du RGAM, ainsi que de la jurisprudence actuelle de la CJUE (par exemple, CJUE, arrêt C-323/21, C-324/21 et C-325/21B, du 12 janvier 2023). Selon cet arrêt, les délais de transfert ont pour but d'assurer la réalisation de l'objectif énoncé au consid. 5 du règlement Dublin III et au consid. 37 du règlement RGAM, à savoir le traitement rapide des demandes de protection internationale. Les délais de transfert

garantissent que ces procédures soient menées sans retard injustifié et témoignent de l'importance particulière que le législateur de l'UE attache à la détermination rapide de l'État membre responsable.

À ce titre, le législateur de l'UE considère manifestement qu'une durée de trois mois (art. 46, par. 3, al. 2, RGAM) est suffisante pour organiser et effectuer un transfert dans l'espace Dublin. Lorsqu'une prolongation du délai de transfert est envisagée, le délai de trois mois à compter de la réapparition de la personne doit donc être considéré comme la règle. Ce n'est que dans des cas particuliers exceptionnels qu'un délai de transfert prolongé de plus de 12 mois peut être appliqué, par exemple lorsque la personne est toujours introuvable ou s'est montrée particulièrement récalcitrante. Pour les personnes qui n'étaient absentes de leur lieu d'hébergement qu'une seule fois ou qui n'ont pas pu être transférées pour des raisons de santé, une prolongation du délai de transfert de plus de trois mois serait tout simplement disproportionnée. En résumé, il convient de préciser dans l'OA 1 que toute prolongation du délai de transfert doit impérativement faire l'objet d'un examen de proportionnalité en ce qui concerne sa durée, en tenant compte notamment du principe de célérité, ainsi que de la situation médicale et familiale de la personne requérante d'asile.

#### e. Information et droit d'être entendu avant la décision de prolongation du délai de transfert

Étant donné que la prolongation du délai de transfert représente une modification juridique important au détriment de la personne requérante d'asile, il est impératif de l'informer de la prolongation et de lui accorder le droit d'être entendu.

Si une prolongation du délai de transfert est envisagée, la personne concernée doit pouvoir être entendue avant la décision, conformément à l'art. 29, al. 2, Cst. et doit pouvoir former un recours. Elle doit donc être immédiatement informée de la prolongation du délai de transfert. Les personnes requérantes d'asile ne doivent pas être laissées dans la croyance que le délai de transfert de six mois court toujours, alors qu'il a déjà été prolongé. Ces exigences doivent être réglementées dans l'OA 1.

### 2.3 Enregistrements audio dans la procédure Dublin/RGAM

L'art. 22 RGAM prévoit désormais que les auditions, jusqu'alors appelées « entretiens Dublin », doivent faire l'objet d'un enregistrement audio. L'utilisation d'enregistrements audio lors des entretiens peut contribuer à la sécurité de la procédure, mais doit être garantie sur le plan du droit fondamental et de la protection des données. Il convient notamment de veiller à ce que les enregistrements soient conservés de manière sûre et sécurisée et pas plus longtemps que nécessaire pour la procédure.

Nous attirons l'attention sur le fait que la possibilité, pour les requérant·es, de renoncer à un enregistrement audio ne doit pas leur causer de préjudice et ne doit pas être interprétée comme une violation de l'obligation de collaborer.

En outre, les modifications d'ordonnance concernant les modalités d'enregistrement, prévues à l'art. 11e de l'Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3), soulèvent des questions relatives à l'accès aux enregistrements dans le cadre de la protection juridique. L'accès à l'enregistrement audio pour les personnes concernées et leurs représentant·e·s légaux·ales devrait être garanti, comme faisant partie intégrante du droit de consultation du dossier. La mise à disposition des enregistrements audio uniquement dans les locaux de l'autorité compétente, telle qu'elle est actuellement prévue, constitue dans la pratique une restriction qui rend l'accès au dossier impossible dans de nombreux cas. Il faudrait alors faire appel à des interprètes pour la consultation du dossier et accepter des trajets importants – ce qui n'est pas réalisable compte tenu du délai de recours déjà court et du rythme soutenu de la procédure.

La forme actuellement prévue pour la consultation de l'enregistrement audio n'a donc qu'un caractère symbolique. Dans le cadre de la consultation du dossier – qui fait partie du droit constitutionnel d'être entendu –, la représentation juridique devrait se voir accorder automatiquement l'accès à l'enregistrement audio de l'entretien Dublin, en même temps que la consultation du dossier, avant l'expiration du délai de recours, sur un support analogique ou, le cas échéant, sous forme numérique via une solution cloud sécurisée, même en dehors des locaux de l'autorité compétente.

Afin d'harmoniser les procédures d'asile, il conviendrait également de prévoir désormais un enregistrement audio des auditions sur les motifs de la demande d'asile, au sens de l'art. 29 de Loi sur l'asile (LAsi), sauf si cela allait à l'encontre de la volonté explicite de la personne requérante d'asile. Comme les conditions techniques nécessaires à la réalisation d'enregistrements audio doivent de toute façon être créées, cela n'entraînerait pas de frais supplémentaires.

## 2.4 Famille et regroupement familial

La Coalition salue le fait que le RGAM étende la notion de « membres de la famille » aux familles qui ont été constituées en dehors du pays d'origine. Elle souligne toutefois que les familles constituées après l'arrivée en Suisse ne sont toujours pas prises en considération. En vertu de l'art. 8 CEDH, la Suisse peut toutefois être tenue, dans certains cas, d'examiner également ces situations.

En outre, il existe, dans la pratique, d'importants problèmes de preuve concernant l'unité familiale :

- Les documents sont souvent impossibles à obtenir dans les situations de guerre et de crise ;
- Des tests ADN sont régulièrement exigés de manière disproportionnée, bien que d'autres indices (photos, contacts, témoignages) devraient suffire.

La Coalition recommande donc de préciser explicitement les règles relatives à l'administration des preuves de preuve et de les rendre proportionnées, afin de protéger efficacement l'unité familiale.

## 2.5 Personne de confiance pour les mineur·es non accompagné·es

La Coalition souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE) doit être la priorité absolue. Les personnes de confiance sont essentielles pour les personnes mineures non accompagnées dans les procédures Dublin/RGAM. Leurs tâches comprennent notamment :

- l'accompagnement aux auditions ;
- l'explication de la procédure de manière adaptée aux enfants ;
- la représentation de leurs intérêts auprès des autorités ;
- la protection contre l'arbitraire et le surmenage.

La Coalition recommande d'ancrer explicitement ces tâches dans l'OASA et de définir clairement les qualifications nécessaires.

## 2.6 Conclusion concernant les recommandations relatives au RGAM

Le RGAM constitue un élément central du système européen de la migration et de l'asile. La Coalition reconnaît l'utilité de procédures uniformes, mais souligne que leur mise en œuvre en Suisse doit être garantie par le respect des droits fondamentaux et des droits humains. La Suisse doit utiliser la marge de manœuvre qui lui reste en matière de protection des personnes réfugiées.

La Coalition invite donc le Conseil fédéral, au niveau des ordonnances :

- à inscrire un catalogue de critères contraignants pour l'activation des clauses discrétionnaires et d'exclure en particulier les transferts de personnes mineures non accompagnées ;
- à définir clairement les critères de prolongation des délais de transfert, à appliquer les prolongations de manière restrictive, et à exclure celles-ci, notamment en cas de maladie ;
- à informer de manière vérifiable et exhaustive les personnes requérantes d'asile sur les critères de prolongation du délai de transfert ;
- à garantir le droit d'être entendu avant la prolongation du délai de transfert ;
- à soumettre la durée de la prolongation du délai de transfert à un examen de proportionnalité et de partir du principe général d'une prolongation de trois mois à compter de la réapparition de la personne ;

- à garantir aux représentant·es juridiques un accès pratique aux enregistrements audio des entretiens Dublin ;
- à réglementer le regroupement familial de manière exhaustive et conforme aux droits fondamentaux ;
- à ancrer explicitement la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, dans la réglementation concernant les personnes de confiance.

### 3. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement Eurodac

La révision du Règlement Eurodac constitue une évolution de l'acquis Dublin/Eurodac et doit, par principe, être reprise par la Suisse. L'objectif principal de la base de données reste la détermination de l'État Dublin responsable. Désormais, elle doit également servir à renforcer le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'UE et les déplacements secondaires au sein de l'UE.

À cette fin, la réforme de la base de données Eurodac s'accompagne d'une très forte extension de la collecte et du stockage des données. À l'avenir, non seulement les personnes requérantes d'asile, mais aussi les personnes sans titre de séjour valable, les requérant·e·s d'asile débouté·e·s, les personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire, les cas de réinstallation et les personnes secourues en mer seront enregistrés dans Eurodac. L'âge minimum pour l'enregistrement sera abaissé de 14 à 6 ans et, pour la première fois, de nombreuses données personnelles seront conservées pendant une durée pouvant aller jusqu'à dix ans. En plus des empreintes digitales, des images faciales seront également enregistrées.

Ces nouveautés constituent une atteinte grave aux droits fondamentaux, en particulier aux droits de l'enfant. Elles menacent le droit à la protection des données et à la vie privée (art. 8 CEDH, art. 13 Cst.) et peuvent conduire à une stigmatisation des personnes en quête de protection comme personnes représentant un risque pour la sécurité. L'interopérabilité prévue avec d'autres bases de données de l'UE (SIS, VIS, EES, ETIAS) renforce cet effet et sape le principe selon lequel les personnes en quête de protection doivent être considérées avant tout comme des sujets de droit et non comme une source de danger.

De nombreuses questions relatives à la mise en œuvre de la réforme d'Eurodac, notamment en ce qui concerne l'accès des autorités de poursuite pénale aux données stockées, restent en suspens et ne seront clarifiées par le Conseil fédéral que dans une deuxième phase, en 2026, lors d'une nouvelle ordonnance fédérale Eurodac. En ce qui concerne les modifications actuelles des ordonnances, la Coalition prend position sur les aspects suivants :

- Enregistrement biométrique des enfants mineur·e·s non accompagné·e·s ;
- Comparaisons biométriques et vérification par des expert·e·s en empreintes digitales et en reconnaissance faciale ;
- Transmission de données à des États tiers ;

- Droits des personnes concernées à l'information, à la rectification, au complément et à la suppression de leurs données.

La Coalition souligne que l'extension de la collecte, du stockage, de la comparaison et de l'interopérabilité porte profondément atteinte à différents droits fondamentaux (autodétermination informationnelle, vie privée, droits des enfants, droit à un procès équitable) et nécessite donc des mesures de protection strictes dans le cadre de la mise en œuvre suisse.

### **3.1 Enregistrement biométrique des enfants mineur·es non accompagné·es**

Le Règlement Eurodac abaisse la limite d'âge pour l'enregistrement biométrique des enfants de 14 à 6 ans. La Coalition salue le fait que le Conseil fédéral ait renoncé à autoriser l'enregistrement biométrique d'enfants encore plus jeunes et que cela soit explicitement mentionné à l'art. 6, al. 1, OA 3. Elle plaide toutefois en faveur de mécanismes de protection supplémentaires pour ce groupe de personnes particulièrement vulnérables, qui vont au-delà des mesures prévues à l'art. 88a de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Ainsi, non seulement les qualifications juridiques et pédagogiques des personnes de confiance devraient être définies plus précisément, mais leur rôle dans la garantie d'un accès facilité aux procédures de rectification et d'effacement des données pour les mineur·es devrait également être mentionné. En outre, les mineur·es devraient se voir attribuer, pour la saisie biométrique, non seulement une personne de confiance, mais aussi une représentation juridique gratuite.

Par ailleurs, La Coalition plaide, concernant les mineur·es en général, pour une limitation aussi stricte que possible de la finalité de la collecte de données, pour une attribution restrictive des droits d'accès, pour une consignation et une notification détaillée, ainsi que pour la suppression aussi rapide que possible des données collectées, une fois leur finalité atteinte.

### **3.2 Comparaisons et vérification biométrique**

Les comparaisons biométriques (tant des empreintes digitales que des images faciales) jouent un rôle central dans le système Eurodac élargi, puisqu'elles sont désormais liées à des données personnelles. Il est donc d'autant plus important de les traiter avec soin et, dans la mesure du possible, de manière peu ou pas automatisée. Du fait qu'à l'avenir, il sera possible d'effectuer des recherches dans Eurodac uniquement à partir d'images faciales, augmente considérablement le risque de résultats faussement positifs. La Coalition salue donc le fait que les résultats positifs basés uniquement sur des données d'images faciales doivent être, dans tous les cas, vérifiés manuellement.

Parallèlement, les exigences de qualité très élevées devraient aussi être appliquées aux comparaisons basées sur les empreintes digitales. Les comparaisons biométriques automatisées ne peuvent en effet jamais confirmer l'« identité » de deux ensembles de données, mais uniquement fournir une indication du degré de similitude, fondée sur un calcul de probabilité et dépendant de seuils variables. La Coalition recommande que toutes les correspondances basées sur des empreintes digitales continuent d'être vérifiées manuellement. Si cela ne devait pas être applicable, les seuils inférieurs doivent être fixés aussi bas que possible (afin de minimiser les résultats faussement négatifs) et les seuils supérieurs aussi haut que possible (afin de minimiser les résultats faussement positifs).

En ce qui concerne la qualification des expert·es en biométrie, La Coalition recommande d'exiger un certificat professionnel reconnu et vérifiable, ainsi qu'une formation et une évaluation régulières du personnel. En cas de correspondances contestées de manière substantielle, les possibilités de recours et de rectification, y compris les délais, les obligations de documentation et les voies de recours, doivent également être clairement réglementées.

### 3.3 Transmission de données à des États tiers

La transmission des données biométriques enregistrées dans Eurodac à des États tiers, des organisations internationales et des entités privées est explicitement interdite par le Règlement (UE) 603/2013 encore en vigueur. Les articles 109I LEI et 102c, al. 5, LAsi, en vigueur jusqu'à récemment, stipulaient également qu'une telle transmission ne pouvait avoir lieu « en aucun cas ». Ces restrictions en matière de protection des données et de droits fondamentaux sont supprimées par le nouveau règlement Eurodac. Désormais, selon les conditions prévues à l'art. 50, al. 3 et 5, du nouveau règlement Eurodac, les données biométriques stockées dans Eurodac, c'est-à-dire les empreintes digitales et les images faciales, peuvent également être transmises à des États tiers, à des organisations internationales et à des entités privées, à des fins d'identification et de délivrance de documents de voyage dans le cadre d'une procédure de retour.

Cette nouveauté est en contradiction directe avec les obligations internationales de la Suisse, en particulier avec la Convention relative au statut des réfugiés et avec le principe de non-refoulement qu'elle consacre (art. 33 CR). Il existe un risque réel que ce transfert de données permette aux États d'origine d'obtenir des informations pertinentes en matière de persécution, ce qui peut entraîner une répression et des persécutions supplémentaires. Actuellement, la réglementation, prévue à l'art. 6d, OA 3 et à l'art. 87<sup>e</sup>, OASA, se réfère uniquement à l'article 50 du Règlement Eurodac, sans toutefois mentionner explicitement le cadre du droit international, ni l'ancrer de manière juridiquement contraignante, en particulier le principe de non-refoulement. La Coalition propose donc de formuler ces dispositions de manière plus précise et d'y inclure une réserve en faveur de la Convention relative au statut des réfugiés.

Au-delà des problèmes liés aux droits fondamentaux, cette nouveauté s'accompagne également de risques importants en matière de protection des données, qui ne sont pas traités de manière adéquate dans le projet d'ordonnance actuel. D'une part, la révision d'Eurodac supprime la prise de position, jusqu'ici requise, sur la situation en matière de protection des données dans les États tiers concernés. D'autre part, aucun examen de proportionnalité n'est désormais prévu. Selon la Coalition, ces deux éléments devraient être réintroduits dans les articles 6a à 6d OA 3, en précisant notamment que la Suisse s'abstient de toute transmission de données à des États tiers ne présentant pas un niveau de protection des données comparable à celui de la Suisse.

En outre, les personnes concernées ne doivent pas seulement être informées de manière générale que leurs données personnelles peuvent être transmises à des États tiers, à des organisations internationales et à des entités privées. Elles doivent également être informées concrètement lorsqu'une telle transmission est. Effectivement prévue. À cette fin, elles doivent pouvoir recevoir une justification, susceptible de recours, de cette transmission et être informées des voies de recours dont elles disposent.

Enfin, La Coalition souhaite que les articles de l'OA 3 relatifs à la communication de données personnelles à un État non Dublin prévoient également une surveillance par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PPPDT), à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 11d OA 3 concernant le traitement des données dans Eurodac.

### **3.4 Droits des personnes concernées à l'information, à la rectification, au complément et à l'effacement**

En ce qui concerne les droits des personnes concernées par la collecte, le traitement et la transmission de données dans Eurodac, à l'information sur leurs données ainsi qu'à leur rectification, leur complément et leur effacement, le projet OA 3 renvoie, dans ses art. 11b et 11c, à la Loi fédérale sur la protection des données (LPD) ainsi qu'aux dispositions de l'art. 43 du Règlement Eurodac.

Il demeure toutefois incertain si le droit d'accès, de rectification, de complément et d'effacement des données peut être effectivement exercé, en particulier par des mineur·es. Il faut tenir compte du fait que les personnes concernées ne sont pas originaires de Suisse et ne connaissent souvent pas le système juridique local. Il est également incertain si les personnes concernées sont informées lorsque des résultats les concernant apparaissent lors de consultations automatisées de la base de données, c'est-à-dire lorsque leurs données ont été consultées et/ou traitées.

Elles doivent ainsi pouvoir être informées de la transmission de données, notamment à des États tiers, à des organisations internationales ou à des entités privées (voir section 3.3.), et recevoir des informa-

tions sur tous les destinataires des données et sur toutes les finalités de leur utilisation. Ces informations doivent être fournies de manière compréhensible pour des non-spécialistes, dans une langue que les personnes concernées comprennent. Il convient également de mettre en place une procédure permettant aux personnes qui ont quitté l'espace Schengen de continuer à demander l'accès effectif aux données et à leur rectification.

Le rapport explicatif mentionne également que les informations disponibles dans SYMIC ou eRetour sont utilisées pour les enregistrements Eurodac. À cet égard également, La Coalition recommande le minimum en matière de données des données et demande à définir clairement les processus correspondants, à enregistrer et justifier toute utilisation secondaire, ainsi qu'à permettre aux personnes concernées de pouvoir examiner et contester toute utilisation inappropriée de ces informations.

### 3.5 Résumé des recommandations relatives au Règlement Eurodac

La base de données Eurodac est un élément central du système européen en matière de migration et d'asile. La Coalition souligne les dangers qui découlent de l'extension massive de cette base de données. Afin de garantir une mise en œuvre de la révision d'Eurodac en Suisse conforme aux droits fondamentaux et à la protection des données, la Coalition recommande notamment que :

- **la saisie des données biométriques des personnes mineures soit encadrée par le droit de l'enfant et par le droit à la protection des données, et limitée au strict minimum ;**
- **les correspondances biométriques soient vérifiées manuellement, dans la mesure du possible, avec des exigences élevées en matière de qualité et de qualification ;**
- **la transmission de données Eurodac à des États tiers soit évitée autant que possible, qu'elle soit soumise à un contrôle de proportionnalité et qu'elle ne soit effectuée que lorsque les États tiers respectent un niveau de protection des données comparable à celui de la Suisse ;**
- **le PFPDT joue un rôle actif non seulement dans la surveillance du traitement des données dans Eurodac, mais aussi dans leur transmission à des États tiers ;**
- **les personnes concernées soient informées de manière aussi transparente et rapide que possible, dans une langue qu'elles comprennent, de toutes les étapes du traitement et de la transmission de leurs données, et qu'elles puissent exercer leurs droits de manière effective.**

## 4. Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage

Avec le Règlement (UE) 2024/1356, l'UE introduit une nouvelle procédure uniforme de filtrage pour la vérification de l'identité et de la sécurité aux frontières extérieures, qui doit également être reprise par la Suisse en tant qu'État associé à Schengen. L'objectif est d'établir rapidement l'identité, ainsi que d'évaluer les aspects sanitaires et sécuritaires avant de décider de l'attribution à une procédure d'asile, de retour ou autre. Selon le rapport explicatif relatif à la modification des ordonnances, le Règlement sur le filtrage sera appliqué en Suisse à partir de juin 2026. Il sera mis en œuvre notamment par le biais de modifications de l'Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, art. 68a à 68f) et, ponctuellement, par le biais de modifications de l'OA 1 et de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

La Coalition souligne que ce Règlement porte gravement atteinte aux droits fondamentaux – en particulier aux libertés individuelles, à l'accès à la procédure, à la protection juridique et à la protection des données – et qu'il ne devrait donc être mis en œuvre en Suisse que sous réserve de garanties claires.

Étant donné que le Règlement sur le filtrage crée, au sein de l'UE, un instrument qui équivaut dans les faits à une privation de liberté de courte durée, La Coalition rappelle qu'en vertu de l'art. 5 CEDH, toute privation de liberté doit être nécessaire et proportionnée. Nous saluons donc le fait que le Conseil fédéral ait réduit la durée prévue du filtrage sur le territoire national de 7 jours possibles à 72 heures. Cela ne concerne toutefois pas les filtrages effectués aux frontières et dans les aéroports. De plus, même une privation de liberté de trois jours peut être très pénible pour les personnes concernées. La pratique montre que même de courtes détentions peuvent avoir de graves conséquences psychologiques, notamment pour les personnes traumatisées, les enfants et les groupes vulnérables. Le fait que le filtrage soit effectué sous le régime d'une « fiction de non-entrée » ne doit pas conduire à une privation des droits des personnes concernées. Les droits fondamentaux doivent être garantis même pendant la phase de filtrage.

### 4.1 Recommandations pour la mise en œuvre du Règlement sur le filtrage

La Coalition recommande donc :

- de limiter la durée de toutes les procédures de filtrage sur le territoire national, aux frontières et dans les aéroports à 72 heures maximum ;
- de n'appliquer une éventuelle privation de liberté qu'en dernier recours et de la soumettre à un contrôle judiciaire dans les 48 heures ;

- de mettre une représentation juridique gratuite à disposition non seulement des requérant·es d'asile mineur·es, mais aussi de toutes les personnes concernées, dès le début de la procédure de filtrage ;
- de prescrire des normes uniformes pour le filtrage (qui sera effectué par différentes autorités cantonales et nationales), ainsi que des critères contraignants pour l'examen de la vulnérabilité, y compris les mesures à prendre lorsqu'une vulnérabilité est constatée ;
- de renoncer au durcissement des obligations prévue à l'art. 8, al. 2, OA 1 concernant l'obligation de se présenter dans un CFA. Cette obligation n'est pas imposée par des dispositions du droit supérieur, et il n'est pas réalisable compte tenu de l'isolement de nombreux centres fédéraux d'asile ;
- de transmettre toutes les informations dans une langue que les personnes concernées comprennent, de recourir à des explications visuelles ou orales en cas d'analphabétisme ou de faibles compétences linguistiques et d'adapter les informations aux enfants en fonction de leur âge ;
- d'autoriser les corrections dans le formulaire de filtrage sans que cela n'entraîne de désavantages dans une éventuelle procédure d'asile ultérieure, et ce, même lorsque les requérant·es ont déjà fait l'objet d'un filtrage dans un autre État membre ;
- de clore la procédure de filtrage par une décision susceptible de recours, afin de garantir une protection juridique effective ;
- de respecter, lors de l'hébergement, des normes minimales en matière d'accès aux soins médicaux, à l'hygiène, à l'alimentation et à la communication avec les proches ;
- de garantir aux organisations spécialisées et aux ONG un accès effectif aux personnes concernées, comme le prévoit l'art. 8, par. 6, du Règlement sur le filtrage, et d'inscrire explicitement ces droits dans l'OEV ou dans une autre ordonnance ;
- de concevoir, au niveau des ordonnances, le mécanisme de surveillance prévu par le Règlement sur le filtrage, comme explicitement indépendant et sans instruction, et de le doter de droits d'accès, ainsi que d'obligations de rapport.