



23.9010

Ausserordentliche Session. Migration

Session extraordinaire. Migration



BAUME-SCHNEIDER ELISABETH

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Le thème de la migration a déjà fait l'objet de plusieurs sessions extraordinaires depuis 2010, mais c'est la première fois que vous discutez de ce thème de société alors qu'une guerre se déroule sur le continent européen. J'apprécie à sa juste valeur que, dans les différentes interventions, personne ne remette en question ou ne conteste la tradition de l'asile en Suisse. Aujourd'hui, environ 5 millions d'Ukrainiennes et d'Ukrainiens ayant fui leur pays résident dans un pays de l'Union européenne. La Suisse, elle, accueille 65 000 personnes au bénéfice d'un statut de protection S. Si les départs compensent les arrivées depuis quelques mois, plus précisément depuis les mois d'avril et de mai, le Secrétariat d'Etat aux migrations

AB 2023 N 1343 / BO 2023 N 1343

s'attend à délivrer environ 20 000 à 23 000 statuts de protection S encore cette année.

Permettez que je saisisse l'occasion de cette session extraordinaire pour remercier, remercier les collectivités publiques, que ce soient les cantons, les communes, les villes, également les associations, les partenaires privés, la société civile, également les services de la Confédération, pour leur engagement et leur solidarité. Ce n'est en fait qu'ensemble que nous sommes en mesure de faire face à de tels défis.

En parallèle à cette guerre, nous nous préparons à traiter entre 27 000 et 30 000 demandes d'asile sur l'ensemble de cette année, selon le scénario le plus vraisemblable, avec des entrées plus marquées, plus importantes, en automne, comme cela a été le cas l'année passée.

Les raisons principales des flux migratoires du Sud vers le Nord restent les conflits et la persécution. La situation en Tunisie est particulièrement préoccupante. Les arrivées de migrants en Italie depuis la Tunisie ont massivement augmenté depuis le début de l'année. C'est exact, comme cela a été relevé, certaines personnes viennent également en Europe pour y chercher un avenir meilleur, pour des raisons économiques.

Toutefois, face au phénomène global des flux migratoires, la marge de manoeuvre nationale demeure limitée. La majeure partie des pays occidentaux avec des frontières terrestres font la même expérience que nous actuellement. En Suisse, nous pouvons et devons nous préparer de manière adéquate et ciblée, comme nous l'avons fait avec l'accélération de la procédure, et comme nous le faisons actuellement en cherchant à anticiper des places d'hébergement additionnelles.

Nous pouvons et devons également travailler sur le plan international, mais nous ne pouvons pas fermer les frontières et ne plus admettre les demandes d'asile.

Le Conseil fédéral a mené une discussion de fond sur la stratégie de notre pays sur le plan migratoire en date du 9 juin. Cette stratégie repose sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, sur notre Constitution et sur la loi sur l'asile.

Les personnes qui ont besoin d'être protégées doivent pouvoir bénéficier de la protection de la Suisse et être rapidement intégrées. La loi prévoit clairement une protection pour les réfugiés et pour celles et ceux qui ne sont pas admis comme réfugiés selon les Conventions de Genève, mais qui ne peuvent pas retourner dans leur pays parce qu'ils viennent par exemple d'une zone de conflit ou de guerre. Leur proposer une protection n'est en fait pas un simple choix politique, mais une obligation juridique selon le principe de non-refoulement, une obligation humanitaire. Je parle là des personnes admises provisoirement.

Si les personnes qui viennent en Suisse en quête de protection sont importantes, comme cela a été mentionné, elles viennent aussi avec un bagage. Leur intégration représente certes un grand défi, mais c'est aussi une chance pour notre pays, particulièrement en situation de pénurie de main-d'oeuvre, dans de nombreux domaines d'activité. Il est clair que les demandes d'asile non fondées doivent être traitées rapidement afin de permettre le départ des requérants déboutés.





Dans le cadre d'une collaboration intensive avec le Département fédéral des affaires étrangères et également avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, la Suisse mène une politique migratoire extérieure active. Il s'agit d'agir sur les facteurs de migration et de promouvoir des moyens de protection durables sur place. La coopération internationale inclut le domaine du retour, dans lequel la Suisse a conclu 65 accords. J'aimerais mentionner la coopération tout à fait satisfaisante avec l'Algérie, qui remplit à présent ses obligations en matière de réadmission de manière prometteuse. En effet, cette année, 145 retours volontaires et 65 retours non volontaires ont été effectués. L'année passée, en 2022, c'étaient 462 retours, 351 de manière libre et 111 de manière non volontaire. Par rapport aux autres pays européens, cette situation est particulière et doit être relevée.

Le système suisse repose, selon les décisions et la volonté du peuple de 2013, sur deux piliers.

Le premier pilier, c'est l'accueil et l'intégration pour les personnes qui ont droit à une protection. Le second pilier, c'est le retour rapide pour celles et ceux qui n'y ont pas droit. Le tout doit être mené dans des délais raisonnables.

Ces piliers, ces principes, ces valeurs sont aussi au coeur de la réforme du système européen d'asile et de migration qui a été adoptée tout récemment par les ministres de l'Union européenne. En effet, après sept ans de débat, le Conseil de l'Union européenne est parvenu, jeudi dernier à Luxembourg, à un accord significatif. Cet accord pose les bases pour des solutions concrètes. Il s'agit de la mise en place de procédures accélérées d'asile et de retour aux frontières extérieures pour certaines catégories de personnes, de l'établissement d'un mécanisme de solidarité pour décharger les Etats sous pression et également d'une révision des règles de responsabilité de Dublin.

Cette réforme vise à rendre le système européen d'asile et de migration plus juste, plus équitable et, surtout, plus résistant aux crises. C'est par ailleurs la première fois que les 27 Etats Schengen considèrent l'asile comme un défi à relever de manière solidaire. Cela dit, cette réforme, j'en conviens, reste fragile: elle doit encore être soumise au Parlement européen et il convient de relever que de nombreux points restent à régler. J'ai notamment insisté, au cours des débats, pour que la garantie du respect des droits fondamentaux lors des procédures d'asile soit respectée, je pense notamment à l'accès effectif à une protection juridique dans les centres aux frontières.

Avec cette réforme qui, si tout se passe bien au niveau des processus, pourra entrer en vigueur en 2027, la migration irrégulière vers l'Europe, donc y compris vers la Suisse, devrait devenir moins attractive pour les personnes qui ne remplissent pas les critères qui donnent droit à une protection internationale.

J'en viens maintenant plus précisément aux motions.

Die Motion 23.3200 will den Bundesrat beauftragen, sicherzustellen, dass das Dubliner Asylabkommen vertragsgemäss durchgesetzt wird. Auf Asylgesuche soll nicht eingetreten werden, wenn die Person über ein angrenzendes Land eingereist ist.

Aujourd'hui déjà, nous n'entrons pas en matière sur les demandes d'asile pour lesquelles un autre Etat est compétent, et ce en vertu de l'Accord d'association à Dublin. Dans une telle situation, le Secrétariat d'Etat aux migrations renvoie la personne dans l'Etat Dublin compétent. La Suisse demande systématiquement à un autre Etat Dublin de prendre en charge la personne non seulement si celle-ci a déjà été enregistrée dans un autre Etat, mais également s'il existe d'autres indices concernant la compétence d'un autre Etat.

Le Conseil fédéral est conscient que le système Dublin actuel présente des faiblesses. La suspension des transferts Dublin par l'Italie prouve justement qu'une réforme du système européen de migration et d'asile est nécessaire et urgente. Comme je l'ai mentionné, une avancée significative a eu lieu sur le chemin de cette réforme lors du Conseil "Justice et affaires intérieures" du 8 juin dernier. Je note ainsi que le mécanisme de solidarité prévu par cette réforme est conditionné au respect des règles de Dublin. Ceci devrait donc augmenter les incitations à ne pas suspendre l'exécution des transferts, comme c'est actuellement le cas avec l'Italie. Effectivement, si l'Italie veut bénéficier du mécanisme de solidarité pour le traitement des domaines à l'extérieur des frontières européennes, parce qu'en fait il y a une très forte surcharge du côté sud vers l'Italie, elle ne pourra pas décider de ne pas respecter l'ensemble du dispositif et de suspendre l'exécution des transferts.

Malgré les faiblesses, malgré les difficultés du système actuel, je souhaite également attirer votre attention sur le fait qu'être associé au système Dublin est dans l'intérêt de notre pays. En effet, ces trois dernières années, nous avons pu organiser 3602 transferts vers l'étranger, alors que nous avons repris 1702 dossiers. Si on prend en compte les transferts depuis le début de la mise en oeuvre du système Dublin, nous avons un rapport de 3,5 transferts vers l'extérieur pour une personne accueillie dans notre pays.

AB 2023 N 1344 / BO 2023 N 1344

Etant donné qu'aujourd'hui déjà nous n'entrons pas en matière sur un dossier – et je peux vraiment le réaffirmer



– lorsqu'un autre Etat Dublin est compétent, les exigences de la motion sont d'ores et déjà mises en oeuvre. Le Conseil fédéral recommande dès lors de rejeter la motion.

Fahre ich weiter, oder gibt es jetzt Fragen? (*Zwischenruf des Präsidenten: Fahren Sie weiter.*) Ich möchte alles korrekt machen.

Nous passons à la motion 23.3074 qui demande que le Conseil fédéral introduise des contrôles aux frontières intérieures, c'est-à-dire aux frontières terrestres avec nos voisins, afin de stopper la migration intérieure irrégulière au sein de l'espace Schengen.

Le Conseil fédéral considère que ce serait une approche infructueuse, et ce pour les raisons suivantes. Tout d'abord, les contrôles aux frontières intérieures ne peuvent être réintroduits qu'en cas de menaces graves pour l'ordre public ou pour la sécurité intérieure, selon les références au code frontières Schengen. Du point de vue du Conseil fédéral, les conditions juridiques pour la réintroduction des contrôles aux frontières avec nos voisins ne sont pas remplies. A cela s'ajouterait le fait que les contrôles aux frontières ne pourraient pas être mis en place sans un coût certain. J'entends par là, d'une part les ressources, et donc en premier lieu le personnel qui devrait être engagé à cet effet et qui manquerait assurément ailleurs; d'autre part, les coûts indirects seraient également énormes. Les régions dans lesquelles ces contrôles devraient avoir lieu sont depuis longtemps devenues des espaces économiques et des espaces de vie transfrontaliers.

De plus, même si les conditions juridiques pour la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures devaient être réunies – ce qui n'est pas le cas –, les contrôles aux frontières ne changeraient rien au fait que la Suisse devrait traiter les demandes d'asile des personnes contrôlées lorsque ces personnes ne peuvent pas être transférées vers un autre Etat Dublin. Objectivement, on ne peut pas faire une corrélation directe entre les contrôles aux frontières et le nombre de demandes d'asile à traiter. L'expérience d'autres Etats Schengen concernés par les mouvements secondaires irréguliers le confirme: la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ne constitue pas un moyen efficace d'endiguer les mouvements secondaires. Quant à l'article 55 de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral considère sur ce point également que les conditions ne sont, aujourd'hui, pas remplies.

En résumé, cela signifie que, oui, la situation pose des défis à la Suisse, et que, non, ces défis ne placent en aucun cas la Suisse dans une situation d'exception à caractère menaçant qui justifierait le recours à des instruments qui sont expressément conçus pour des cas exceptionnels.

Je peux encore indiquer que l'Autriche a mis en place, sur le papier, le projet d'avoir ces contrôles aux frontières. Cela n'a strictement eu aucun effet. Si on regarde les chiffres de l'immigration irrégulière en Autriche, ils ont sensiblement, même notablement, augmenté, indépendamment de ces contrôles. Il faut bien voir que, tout au long de la frontière, les contrôles ne sont pas plus importants que ce qu'on faisait avant l'introduction de l'espace Schengen, lorsque l'on avait 3 pour cent de contrôles aux frontières.

J'en viens à la motion 22.4397. M. le conseiller national Glarner souhaite modifier radicalement la procédure d'asile en Suisse. Comme le Conseil fédéral l'a mentionné dans son avis, la procédure à l'aéroport ne pourrait pas être simplement transposée dans la procédure nationale. Si une personne entre en Suisse après avoir suivi la procédure à l'aéroport, ce n'est pas parce qu'elle a obtenu une décision positive, mais bien parce que la procédure d'asile se poursuit sur le territoire national. Je dois aussi concéder qu'il est très difficile de transposer l'expérience des aéroports sur le plan national, sachant que, depuis le début de l'année, ce sont 86 demandes qui sont arrivées: 78 à Zurich, 8 à Genève, car nous n'avons examiné que deux aéroports où ces procédures sont en vigueur. La plupart du temps, les dossiers sont suffisamment complexes pour dire que l'on doit les attribuer et on les traite de manière tout à fait habituelle.

Cela dit, il faut notamment rappeler que les personnes qui sont retenues dans un aéroport à la frontière extérieure de l'espace Schengen et qui séjournent dans la zone de transit – donc cette zone non Schengen – le temps d'une brève procédure ne sont en fait pas encore sur le territoire suisse. D'après la proposition de l'auteur de la motion, il faudrait donc créer une zone de transit artificielle à l'intérieur de l'espace Schengen, ce qui ne serait pas conforme à l'esprit Schengen ni aux lois Schengen et soulèverait toute une série d'autres questions juridiques.

Je me permets encore juste de prendre un élément. Monsieur le conseiller national Glarner, vous avez mentionné que le taux de protection est de 85 pour cent pour les Erythréens. C'est juste. Le taux de protection représente les personnes qui obtiennent l'asile ou sont admises à titre provisoire. C'est juste, mais je tiens aussi à dire que, par exemple l'année passée, il y a eu 1830 demandes – vos chiffres sont exacts –, soit 426 demandes primaires et 1404 secondaires, dont 1201 naissances. Ce ne sont donc pas des Erythréennes et des Erythréens qui prennent le bus, mais ce sont des naissances. Cette année, en 2023, sur les 621 situations, il y a 399 naissances. Je ne conteste donc aucunement le taux de protection – vous avez raison – par contre, la nature même des demandeurs n'est pas tout à fait celle que l'on peut imaginer par rapport à d'autres régions



du monde.

Je reviens au fait que généraliser les séjours dans des centres de transit situés aux frontières nationales, donc dans des zones de transit créées de toutes pièces, pendant toute la durée de la procédure d'asile et de renvoi sans motifs de détention et sans possibilité de soumettre cette mesure à l'examen d'un tribunal, constituerait une atteinte disproportionnée à la liberté personnelle des individus concernés. Ce serait contraire à la Constitution fédérale et cela enfreindrait certaines prescriptions du droit international.

Il en irait de même de l'obligation demandée par l'auteur de la motion de n'entrer en matière sur une demande d'asile que si celle-ci a été déposée justement dans un centre de transit situé à la frontière. Comme les personnes concernées se verraient ainsi refuser l'accès à la procédure d'asile, quels que soient leurs motifs individuels, il y aurait là aussi une violation de la Convention relative au statut des réfugiés.

C'est dans ce contexte, et en tenant compte de ces arguments factuels, que le Conseil fédéral vous propose de rejeter cette motion.

Le Conseil fédéral est donc chargé par la motion 23.3072 de suspendre le programme de réinstallation 2024/25.

En 2019, le Conseil fédéral a décidé de pérenniser la participation de la Suisse aux activités de réinstallation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Cette pérennisation a permis de prendre en considération la nécessité d'une planification à long terme. Cela répond aux besoins non seulement des cantons, mais aussi des autres partenaires impliqués dans la mise en oeuvre du programme.

Ces programmes ont donc été élaborés conjointement à un concept de mise en oeuvre qui a été adopté par le Conseil fédéral en 2019. Sur la base de ce concept de mise en oeuvre, le Département fédéral de justice et police a été chargé par le Conseil fédéral de lui soumettre pour approbation tous les deux ans un programme de réinstallation, chaque fois pour les deux années suivantes. Chaque programme doit inclure un contingent d'admission compris dans une fourchette de 1500 à 2000 personnes.

Chaque proposition du programme biennal fait l'objet d'une consultation avec le groupe de suivi de la réinstallation. Les cantons, les villes et les communes y sont représentés. Les Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des Etats sont informées et consultées sur chaque nouveau programme de réinstallation avant que la proposition soit transmise au Conseil fédéral.

L'année passée, le département a déjà décidé à deux reprises de suspendre temporairement les entrées de réfugiés à réinstaller: la première fois, d'avril à septembre 2022, puis la seconde fois, la suspension a été décidée en novembre de l'année passée, mais est en vigueur depuis avril 2023.

La situation difficile dans le domaine de l'asile et de l'accueil en Suisse est ainsi prise en considération.

AB 2023 N 1345 / BO 2023 N 1345

Je l'ai dit et le réaffirme volontiers aujourd'hui: les admissions par réinstallation ne reprendront qu'en étroite concertation et avec l'accord des cantons. C'est là un point essentiel et central: nous nous concertons étroitement avec les cantons à ce sujet. Le Conseil fédéral prendra prochainement une décision sur la proposition du département pour le programme 2024/25. Cela faisant, il tiendra compte de la situation globale dans le domaine de l'asile et de la migration.

Pour ces raisons également, le Conseil fédéral propose le rejet de la motion.

J'en viens à la motion 23.3073 du groupe UDC qui a pour objet, donc, de charger le Conseil fédéral de présenter au Parlement, d'ici octobre 2023, une stratégie visant à augmenter le nombre d'expulsions et de rapatriements dans les années à venir et de conclure à cette fin des accords de réadmission supplémentaires.

Je partage l'avis selon lequel le domaine du retour est un élément clé d'une politique d'asile crédible. Avec un taux de renvois de 57 pour cent en 2022, la Suisse se situe au-dessus des valeurs comparatives européennes, ce qui fait de notre pays un des Etats européens – si l'on peut le dire ainsi – les plus actifs en matière d'exécution des renvois. De plus, la Suisse, par sa politique migratoire, est également active. Dans les accords qu'elle conclut, il y en a 65 qui régissent la coopération en matière de retour avec d'autres Etats. Grâce à cette étroite collaboration avec les Etats de provenance, mais aussi avec la bonne collaboration avec les cantons, qui sont responsables de l'exécution des renvois, le nombre total de départs, volontaires ou sous contrainte, a augmenté de près de 30 pour cent en 2022. Mais, je concède qu'en 2021, il y en avait moins, par rapport au COVID-19, donc le chiffre n'est pas forcément complètement "déterminant". Par contre, cette année, nous avons également un bon résultat dans ces retours, et le nombre de cas en suspens en matière d'exécution des renvois a diminué de 4422 en 2021 à 4119 en 2022, et ce malgré la forte hausse des demandes d'asile. Cet élément est plus objectivable que le précédent chiffre.

Le Conseil fédéral considère que les mesures liées au visa pourraient constituer, dans certains cas, un instrument efficace en matière de retour. Pour cette raison, il soutient les dispositions de l'article 25a du code des



visas de l'Union européenne. Par contre, le Conseil fédéral ne considère pas que des coupes dans le domaine de l'aide au développement soient propices au renforcement de l'efficacité dans le domaine de l'exécution des renvois. Il plaide plutôt pour une approche partenariale dans le cadre de la coopération avec les pays de provenance.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral estime que les stratégies et les programmes qui existent et qui ont été mis en place par notre pays dans le cadre de sa politique en matière de retour atteignent les objectifs. Il ne juge, pour l'heure, pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

Pour cette raison, le Conseil fédéral demande également de rejeter la motion.

J'en viens au postulat 23.3203 de Mme la conseillère nationale Samira Marti. A la suite de la guerre en Ukraine, comme cela a été mentionné, la forte proportion de personnes en quête de protection hébergées chez des particuliers a représenté une expérience inédite dans la politique d'asile en Suisse. Par moments, plus de la moitié des réfugiés ukrainiens résidaient chez des familles d'accueil et dans des logements privés. Le taux est actuellement de l'ordre de 30 pour cent et plus. Bien sûr, on ne saurait manquer de remercier chaleureusement toutes les familles d'accueil, mais aussi les particuliers, pour leur solidarité et leur engagement, pas seulement en matière d'hébergement, mais également par rapport aux contacts sociaux et aux soucis d'intégration qui ont pu être pris en considération.

Néanmoins, il est utile d'étudier les éléments de cette forme d'hébergement, qui peut avoir de nombreux avantages, mais qui peut aussi présenter des vulnérabilités. On peut penser à l'augmentation du travail d'information, à la nécessité de coordination des autorités cantonales. Nous devrions donc saisir cette occasion et évaluer ce type d'hébergement et ses effets. Dans ce contexte, le Conseil fédéral recommande d'accepter le postulat.

Par contre, je tiens à préciser que, dans le cadre de cette évaluation, le Conseil fédéral aura besoin de pouvoir s'appuyer sur un travail mené en étroite concertation avec les villes, les communes et les cantons, afin de disposer d'informations pertinentes pour véritablement étudier les effets de l'hébergement privé des réfugiés ukrainiens.

Par sa motion, M. le conseiller national Marco Romano demande de conclure un accord de réadmission facilitée avec l'Autriche, dans le même esprit que l'accord qui a été conclu en mai 2000 avec l'Italie. En effet, la Suisse et l'Autriche ont conclu en 2001 un accord de réadmission semblable à celui avec l'Italie. La différence est que cet accord ne permet pas de réadmission facilitée des personnes migrantes interpellées en Suisse qui proviennent d'Autriche.

La mise à jour et l'adaptation de l'accord de réadmission ont été thématiques à plusieurs reprises ces dernières années. Ma prédécesseure et collègue, Mme la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, a en effet soulevé cette question, je peux vous l'assurer, à répétition, avec ses homologues autrichiens ces deux dernières années et lorsque les chiffres des mouvements de migration secondaire ont continué à croître.

Je rappelle que l'Autriche a enregistré 108 895 demandes d'asile l'année dernière, ce qui correspond à 1230 demandes pour 100 000 habitants. A titre de comparaison, notre pays a lui enregistré 24 511 demandes d'asile en 2022, soit 280 demandes pour 100 000 habitants. En raison de la surcharge de ses structures d'accueil, l'Autriche considère donc que cette mise à jour n'est pas une priorité.

La Suisse a conclu le 28 septembre 2022 un plan d'action avec l'Autriche afin d'endiguer la migration secondaire, qui vise à intensifier la coopération au niveau opérationnel. Il y a donc des patrouilles communes et des mesures bilatérales de police aux frontières. La Suisse continue de mettre cette question à l'ordre du jour de ces prochains contacts bilatéraux. Je vais me rendre en Autriche la semaine prochaine, mais fondamentalement, je ne pense pas que mon homologue, M. Karner, va avoir une autre appréciation que celle qu'il a eue jusqu'à présent.

C'est pourquoi, de manière objective, le Conseil fédéral propose le rejet de la motion 22.4186.

J'ai pris note du retrait du postulat Imboden et renonce à m'exprimer à ce sujet.

Concernant le postulat Bellaiche 23.3042, comme indiqué dans son avis, le Conseil fédéral reprendra la demande de l'auteure du postulat dans le cadre du message sur le programme de la législature 2023 à 2027. Effectivement, ce message abordera une vision de la Suisse. J'ai pris note qu'il y avait déjà de grandes questions sur le sujet de la Suisse à 9 millions ou à 10 millions d'habitants. Ce message du Conseil fédéral vous sera transmis et vous aurez la possibilité de vous prononcer à ce sujet.