



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Bundesamt für Migration BFM
Office fédéral des migrations ODM
Ufficio federale della migrazione UFM



Rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières»

Janvier 2012

Impressum

Editeur: Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, CH-3003 Berne Wabern

**Conception
et rédaction:** ODM, Division Entrée

Réalisation: www.casalini.ch

Distribution: OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,
<http://www.bundespublikationen.admin.ch/fr.html?>
Numéro de commande: 420.102.F
© ODM/DFJP août 2012

Photos

DFAE/Direction des ressources, rédaction Bulletin: page de couverture
Keystone: page de couverture

Table des matières

Index des abréviations	4
Glossaire	5
0. Synthèse	6
1. Introduction	7
2. Avantage d’une gestion intégrée des frontières	8
3. Délimitation et recoupements	9
4. Situation initiale	11
4.1 Chiffres et faits	11
4.1.1 Mouvements au-delà des frontières extérieures et intérieures	11
4.1.2 Migration illégale	11
4.1.3 Asile et retour	15
4.1.4 Criminalité transfrontalière	16
4.2 Aspects juridiques	17
4.3 Compétences	17
5. Stratégie suisse de gestion intégrée des frontières	18
5.1 Objectifs principaux	19
5.2 Lignes directrices stratégiques	20
5.3 Problématiques	20
5.4 Objectifs partiels	21
5.4.1 Renforcement de la vision globale à l’échelon étatique	21
5.4.1.1 Connaissance de la situation, échange d’informations et analyse sur les plans opérationnel et stratégique	22
5.4.1.2 Incitations et compensation des charges	23
5.4.2 Optimisation et harmonisation de la formation, de l’équipement, des infrastructures et des procédures	24
5.4.2.1 Optimisation	24
5.4.2.2 Harmonisation	26
5.4.3 Amélioration de la coopération à l’échelle internationale et avec des acteurs non étatiques	26
5.5 Assurer la durabilité du système	27
6. Mise en œuvre de la stratégie	28
6.1 Mandat du Conseil fédéral portant sur l’élaboration d’un plan d’action	28
6.2 Elaboration d’un plan d’action	28
6.3 Mise en œuvre du plan d’action	28
7. Communication	29
8. Annexes	30
ANNEXE I: Aperçu des objectifs partiels par groupes thématiques	31

Index des abréviations

AAS	Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, → RS 0.362.31	EES	Entry-Exit-System (système de saisie du lieu et de la date d'entrée et de sortie des ressortissants d'Etats tiers)
AFD	Administration fédérale des douanes	etc.	et cetera
ALO	Airline Liaison Officer, officier de liaison aérien; conseiller en documents	fedpol	Office fédéral de la police
API	Renseignements préalables concernant les voyageurs (système électronique grâce auquel les entreprises de transport transmettent aux autorités les données relatives aux passagers immédiatement après l'enregistrement)	GE	Canton de Genève
ASM	Association des services cantonaux de migration	GS-IBM	Groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières»
BE	Canton de Berne	ibid.	ibidem, au même endroit
BI	Bureau de l'intégration du → DFAE	IBM	Integrated Border Management (gestion intégrée des frontières)
BMS	Biometric Matching System, système de correspondance biométrique (sous-application du → VIS; sert à comparer les données biométriques prélevées en direct et celles qui sont sauvegardées dans le système)	LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (→ RS 142.20)
CAAS	Convention d'application de l'Accord de Schengen	LTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence; → RS 152.3)
CCDJP	Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police	LU	Canton de Lucerne
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse	NE	Canton de Neuchâtel
CE	Communauté européenne	ODM	Office fédéral des migrations
cf.	confer	OFJ	Office fédéral de la justice
CFS	Code frontières Schengen	p.	page
Cgfr	Corps des gardes-frontière	p. ex.	par exemple
ch.	Chiffre	PC	Police cantonale
chap.	chapitre	PIM	Prévention de la migration irrégulière
CHF	franc suisse	RS	Recueil systématique du droit fédéral
CIDPM	Centre international pour le développement des politiques migratoires (<i>International Centre for Migration Policy Development, ICMPPD</i>)	RTP	Registered Traveller Program (système de contrôle automatisé aux frontières qui exige un enregistrement préalable)
DC	Direction consulaire du → DFAE	s.	page suivante
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, rattaché à l'Office fédéral de la police
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	SIRENE	Supplément d'information requis à l'entrée nationale (bureau existant dans chaque Etat membre de Schengen responsable de l'échange d'informations policières opérationnelles en relation avec le → SIS entre les Etats membres)
DFE	Département fédéral de l'économie	SIS	Système d'information Schengen
DFF	Département fédéral des finances	SRC	Service de renseignement de la Confédération
DFJP	Département fédéral de justice et police	ss	pages suivantes
DGD	Direction générale des douanes du → DFF	TI	Technologie de l'information et de la télécommunication
DiF	Division Frontières ¹ de l' → ODM	TZ	Teilziel (objectif partiel)
DR	Direction des ressources rattachée au → DFAE	UE	Union européenne
		VD	Canton de Vaud
		VIS	Système européen d'information sur les visas
		ZH	Canton de Zurich

¹ Depuis le 1^{er} juin 2012: Division Entrée.

Analyse de risque: recueil systématique et évaluation de données pertinentes dans le but d'apprécier le degré de menace dans le domaine de la migration illégale.

Autorité de gestion des frontières: ensemble des autorités impliquées dans le processus de gestion des frontières, qu'elles relèvent de l'échelon national ou cantonal (cf. ch. 4.3).

CIDPM: le Centre international pour le développement des politiques migratoires (*International Centre for Migration Policy Development*) est une organisation intergouvernementale. Il se conçoit comme une organisation de services en faveur des Etats membres et, par tant, comme un instrument de leur politique extérieure en matière de migration. A l'exception de la Suisse et de la Croatie, tous ses Etats membres sont également membres de l'UE. Le CIDPM œuvre à l'harmonisation et à la mise en œuvre de la politique migratoire européenne.

Etat tiers: Etat non-membre de l'espace Schengen.

FRONTEX: agence européenne pour la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE. Elle coordonne la coopération opérationnelle entre les Etats membres dans le domaine de la protection des frontières extérieures, aide les Etats membres à former les gardes-frontières nationaux et définit entre autres des normes de formation communes, conduit des analyses de risque, suit les développements de la recherche pertinente pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, soutient les Etats membres dans des situations exigeant un renforcement de l'appui technique et opérationnel aux frontières extérieures, et leur fournit l'aide nécessaire à l'organisation des opérations de renvoi conjointes.

Frontières extérieures: frontières nationales (maritimes, aériennes ou terrestres) entre un Etat membre de Schengen et un Etat non-membre de Schengen, à savoir un Etat tiers.

Groupe de pilotage sur les frontières: comité composé d'un représentant de haut rang de l'Office fédéral de la police, du Corps des gardes-frontière, de l'Office fédéral des migrations, de la police aéroportuaire de Zurich et de la Police de la Sécurité Internationale du Canton de Genève. Il soutient l'ODM, en particulier pour la conception du contrôle aux frontières, et identifie en permanence des potentiels d'amélioration de l'aménagement du contrôle aux frontières.

Migration illégale: toute forme de migration abusive et donc non conforme à la loi.

Plan d'action: liste de mesures spécifiques dont la mise en œuvre s'impose pour atteindre les objectifs inscrits dans la stratégie de la gestion des frontières.

Schengen: l'Accord de Schengen conclu en 1985 encourage la libre circulation des personnes par une suppression des contrôles systématiques et en l'absence de tout soupçon aux frontières intérieures. Afin de renforcer la sécurité intérieure des Etats Schengen, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont plus stricts (mesure compensatoire). En outre, la coopération transfrontalière des autorités de police est renforcée grâce à un système de recherches informatisé commun, le Système d'information Schengen (SIS). Le service national chargé des tâches opérationnelles gérant les données du SIS est le bureau SIRENE, qui est rattaché à la Centrale d'engagement de fedpol.

Stratégie de gestion des frontières: catalogue des objectifs politiques et opérationnels, des lignes directrices stratégiques et d'autres éléments concourant à un système de gestion des frontières étendu, efficace et efficient.

Trafic de migrants effectué par métier: encouragement de l'entrée ou du transit illégal d'une personne et/ou de son séjour irrégulier à des fins d'enrichissement illégitime ou en vue d'une poursuite de cette activité par une association ou un groupe.

Zone en amont de la frontière: zone géographique située au-delà des frontières extérieures (Etats tiers et de provenance).

0. Synthèse

Par une décision rendue le 2 février 2011, le Conseil fédéral a institué un groupe stratégique interdépartemental interne à l'administration au sein duquel les cantons sont également représentés et l'a chargé d'élaborer une stratégie de gestion intégrée des frontières pour la Suisse.

Ce faisant, le Conseil fédéral applique une recommandation formulée suite à l'évaluation des frontières extérieures de la Suisse qui a été conduite juste avant la mise en œuvre opérationnelle de l'accord d'association à Schengen.

Pour la Suisse – et ainsi pour l'espace Schengen, une stratégie de gestion intégrée des frontières présente les avantages suivants:

- *accroissement de la sécurité intérieure*
- *passage de la frontière plus fluide pour les voyageurs en situation régulière*
- *simplification et harmonisation des procédures et, partant, utilisation des ressources plus efficiente*
- *vitesse de réaction plus élevée grâce à une meilleure collaboration*
- *utilisation plus ciblée des moyens limités à disposition grâce à une meilleure analyse du risque au niveau national*
- *orientation stratégique commune et à long terme*

La stratégie élaborée par le groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières»² vise à coordonner les efforts déployés par l'ensemble des autorités impliquées aux échelons fédéral et cantonal et, ainsi,

- *à lutter de manière efficiente et coordonnée contre la migration illégale et, en particulier, contre le trafic de migrants effectué par métier,*
- *à lutter contre la criminalité transfrontalière,*
- *à faciliter la migration légale et*

- *à garantir que l'aménagement de la gestion des frontières soit conforme à la loi et aux droits de l'homme.*

Les objectifs ont été formulés sur la base d'une description du statu quo. A cet égard, la priorité a volontairement été accordée aux domaines dans lesquels un potentiel d'optimisation sensible a été identifié et dont la réorientation stratégique laisse augurer, de l'avis du GS-IBM, l'effet le plus important. Ces réflexions ont conduit à la réalisation d'un recueil de problématiques spécifiques (inventaire des problèmes), dont la structure s'inspire du modèle à quatre filtres³ et dont le contenu a été remanié dans le cadre de discussions approfondies. Avec les objectifs principaux précédemment mentionnés et une série de dix lignes directrices stratégiques, l'inventaire des problèmes constitue la base sur laquelle ont été formulés 49 objectifs partiels portant sur

- *le renforcement de la vision globale à l'échelon étatique;*
- *l'optimisation et l'harmonisation de la formation, de l'équipement, des infrastructures et des procédures, et*
- *l'amélioration de la coopération au niveau international et avec des acteurs non étatiques.*

La stratégie définit en outre un mécanisme appelé à garantir son examen et son adaptation périodiques. Le document correspondant sera soumis pour approbation aux cantons et au Conseil fédéral. Parallèlement, il sera proposé au Conseil fédéral de mandater l'élaboration d'un plan d'action comprenant des mesures concrètes permettant d'atteindre les objectifs définis et, partant, de mettre en œuvre la stratégie.⁴

² Du point de vue tant de la forme que du fond, la stratégie se fonde sur le modèle élaboré par le GS-IBM, qui s'inspire à son tour du modèle européen de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM). Le GS-IBM a bénéficié du soutien technique du Centre international pour le développement des politiques migratoires (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD).

³ Cf. chapitre 5.

⁴ Addendum du 2 juin 2012: Par arrêté du 1^{er} juin 2012, le Conseil fédéral a approuvé le présent rapport final et a chargé un groupe de travail de la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre d'un plan d'action (cf. chapitre 6).

1. Introduction

L'association de la Suisse à Schengen a entraîné une modification fondamentale du régime de contrôle des personnes aux frontières nationales: si le contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures n'est en principe plus autorisé, les contrôles ont en revanche été renforcés aux frontières extérieures. Ce changement de système a requis de nouvelles mesures coordonnées dans l'ensemble de l'espace Schengen en vue de lutter contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. A cette fin, il est impératif que soient renforcées, à l'échelon national, tant la coopération entre les organes chargés de la gestion des frontières que la coordination des mesures.

Dans son rapport, le Comité d'évaluation de l'UE, qui a examiné en 2008/2009 la mise en œuvre des dispositions de l'acquis de Schengen dans le domaine des frontières extérieures (aéroports), a recommandé à la Suisse d'élaborer «un plan national global qui inclue tous les éléments nécessaires à une gestion intégrée des frontières (...)». La Suisse s'est engagée à suivre cette recommandation et à mettre sur pied un plan national en vue d'une lutte efficace et coordonnée contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. Fin septembre 2009, la Suisse a pour la première fois rendu compte de l'avancement des travaux au Groupe «Evaluation de Schengen».

Dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation précédemment mentionnée, l'ODM, en collaboration avec les unités opérationnelles de différentes autorités actives dans la gestion des frontières, a réalisé au premier semestre 2010 une analyse détaillée de la situation actuelle. Celle-ci contient un inventaire des instruments de gestion des frontières disponibles et auxquels il n'est pas encore recouru ainsi qu'une évaluation, sous un angle opérationnel, du modèle suisse de gestion des frontières.

Sur la base des conclusions de l'analyse fondamentale et dans l'optique d'associer les acteurs concernés le plus tôt possible aux travaux, l'institution d'un groupe stratégique interdépartemental interne à l'administra-

tion au sein duquel les cantons sont également représentés a été proposée au Conseil fédéral en août 2010. Ce dernier a approuvé cette proposition en date du 2 février 2011.

Le groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières» (GS-IBM) a pour mandat d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral, une stratégie intégrée globale de gestion des frontières impliquant tous les acteurs pertinents aux échelons fédéral et cantonal jusqu'à fin février 2012. La stratégie doit se baser sur le concept IBM de l'UE⁵, en particulier sur les quatre filtres prévus dans le modèle Schengen de sécurité des frontières (cf. ch. 5).

Le GS-IBM se compose de 14 représentants des principales autorités fédérales et cantonales assumant des tâches de gestion des frontières. Sont représentés à l'échelle fédérale le DFJP (trois représentants de l'ODM et deux représentants de l'Office fédéral de la police fedpol), le DFF (deux représentants du Corps des gardes-frontière Cgfr), le DFAE (un représentant de la Direction consulaire) et le DDPS (un représentant du Service de renseignement de la Confédération SRC). Pour leur part, les cantons comptent un représentant dans chacune des organisations suivantes: Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), Association des services cantonaux de migration (ASM), corps de police cantonaux de Zurich et de Genève (plus grands aéroports constituant une frontière extérieure). L'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Bureau de l'intégration DFAE/DFE reçoivent en permanence toutes les informations pertinentes et peuvent au besoin prendre part à certaines séances en tant que membres ad hoc. Le groupe stratégique est dirigé par le chef de la Division Frontières⁶ de l'ODM et est soutenu pendant toute la durée des travaux par le Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM).

⁵ Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures lors de la 2768^e session, qui s'est tenue à Bruxelles les 4 et 5 décembre 2006.

⁶ Depuis le 1^{er} juin 2012: Division Entrée.

2. Avantage d'une gestion intégrée des frontières

Le concept de gestion intégrée des frontières (*Integrated Border Management*; IBM) est né du constat qu'aucune des institutions évoluant dans l'environnement complexe de la gestion des frontières ne peut mener à bien seule la tâche qui lui incombe. En effet, la multitude des domaines d'activité et les convergences entre les différents acteurs sont telles que seule une mise en réseau plus active des autorités compétentes peut contribuer à une amélioration de la gestion des frontières, notamment

- à un **accroissement de la sécurité intérieure**, par exemple par une multiplication des arrestations de passeurs et de personnes en situation irrégulière, et à la prévention d'effets négatifs tels que le travail au noir ou la traite d'êtres humains;
- à un **passage de la frontière plus fluide pour les voyageurs en situation régulière**, par exemple par une réduction des temps d'attente ou une simplification des procédures, et, par conséquent, à une meilleure attractivité de la place économique suisse;
- à une **simplification et à une harmonisation des procédures** et, partant, à une **allocation des ressources plus efficiente**, par exemple à travers la coordination des contrôles effectués par différentes autorités;
- à une **vitesse de réaction plus élevée** grâce à une meilleure collaboration entre les autorités impliquées;
- à une **meilleure analyse du risque au niveau national** sur le plan tant stratégique qu'opérationnel, ce qui favorise une utilisation plus ciblée des moyens limités à disposition;
- à une **orientation stratégique commune et à long terme**, qui permet d'axer l'action des autorités impliquées sur les menaces actuelles mais également futures.

Le concept de gestion intégrée des frontières a été appliqué à plusieurs reprises au sein et à l'extérieur de l'UE. Sa forme et son contenu étant adaptés aux spécificités géopolitiques et institutionnelles locales et chaque Etat partant d'un niveau d'intégration différent, il n'existe aucune directive rigide quant à la manière d'appliquer le concept.

Il a été mis en œuvre avec succès dans plusieurs Etats membres de l'UE, notamment en Allemagne, en France, en Autriche, en Finlande, en Slovénie, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Pologne, en Hongrie, dans les Etats baltes, en Bulgarie et en Roumanie.

La Hongrie, par exemple, a développé «Checknet», un réseau national coordonnant les interventions effectuées par toutes les autorités exécutives dans le cadre du contrôle aux frontières, de tâches relevant de la police des étrangers, de la surveillance du marché du travail et de la sécurité publique. Parallèlement à la coordination temporelle et spatiale et à l'harmonisation méthodologique, le dispositif prévoit l'échange d'informations sur la migration illégale et des formations communes. En plus d'améliorer la collaboration entre les autorités et d'accroître l'efficacité de la gestion du personnel, il a permis, entre autres, d'augmenter de 5 à 10% (selon les secteurs) le nombre d'arrestations de personnes séjournant illégalement sur le territoire.

L'envoi de conseillers en documents et en visas chargés de conseiller et de former le personnel d'entreprises de transport aérien et le soutien apporté aux services des visas des représentations à l'étranger ont valu de bons résultats à nombre d'Etats de l'espace Schengen. En Allemagne, par exemple, le nombre d'entrées illégales sur le territoire qui ont pu être évitées atteint cinq chiffres; les économies réalisées permettent de prévenir l'organisation de renvois onéreux et de compenser largement les coûts liés à l'envoi de conseillers.

La pratique a montré qu'un plan dont la mise en œuvre implique un grand nombre d'autorités doit nécessairement se fonder sur une compréhension commune des problèmes existants (p. ex. analyse fondamentale, catalogue de problèmes) et des objectifs à atteindre, et être examiné à intervalles réguliers et, le cas échéant, actualisé.

Autant de raisons qui justifient également en Suisse l'élaboration et la mise en pratique d'une stratégie de gestion intégrée des frontières.

3. Délimitation et recoupements

Selon le Rapport sur la coopération en matière de migration internationale⁷ du Conseil fédéral, la migration illégale figure parmi les nombreux défis actuels de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Phénomène multifactoriel et complexe par excellence, elle peut être combattue par divers moyens. Tout comme dans les autres Etats de l'espace Schengen, le présent concept de gestion intégrée des frontières se concentre prioritairement sur des mesures de prévention policière de la migration illégale et sur des mesures servant à l'identification des migrants illégaux et au soutien de l'exécution des renvois. Il porte également sur la lutte contre le trafic de migrants effectué par métier, qui constitue dans de nombreux cas la plateforme de la migration illégale, et contre d'autres formes de criminalité transfrontalière qui, souvent, accompagnent la migration illégale ou en résultent. Enfin, il doit garantir le bon déroulement des entrées légales sur le territoire et la conformité globale de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme.

Le concept de gestion intégrée des frontières présente (notamment en ce qui concerne les activités dans des pays de provenance ou de transit de la migration illégale ou la collaboration avec d'autres Etats) un certain nombre de recoupements avec le Rapport sur la coopération en matière de migration internationale, dans lequel le Conseil fédéral, d'une part, adopte des instruments pour concrétiser la politique migratoire extérieure de la Suisse (dialogue international et régional en matière de migration, partenariats migratoires, programmes de protection des réfugiés dans leur région d'origine (*Protection in the Region*), prévention de la migration irrégulière (PiM), programmes d'aide au retour et d'aide structurelle) et, d'autre part, énonce les trois principes suivants:

- La politique migratoire extérieure de la Suisse repose sur une approche globale et tient compte aussi bien des opportunités sociales, économiques et culturelles de la migration que de ses défis (migration irrégulière, retour, traite d'êtres humains).
- La Suisse encourage la collaboration entre pays d'origine, de transit et de destination.

- La coopération interdépartementale («*whole-of-government approach*», approche gouvernementale intégrée) est garantie aux fins d'une mise en œuvre appropriée des instruments de la politique migratoire. Les principaux instruments sont les suivants: dialogue international et régional en matière de migration, partenariats migratoires, programmes de protection des réfugiés dans leur région d'origine (*Protection in the Region*), prévention de la migration irrégulière (PiM), programmes d'aide au retour et d'aide structurelle.

La collaboration migratoire internationale de la Suisse repose sur une approche globale, qui va au-delà du concept de gestion intégrée des frontières, en ce sens qu'elle prévoit également des mesures «préventives» ciblées sur les causes de la migration illégale (facteurs d'incitation) qui ne font pas partie du présent concept.

D'autres domaines sont, en partie, étroitement corrélés avec la gestion des frontières, à l'exemple de celui des douanes, dont relève la circulation transfrontalière de marchandises et ses thèmes spéciaux comme l'importation et l'exportation de plantes, d'animaux et de produits d'origine animale, ou encore les mesures sanitaires de frontière. A noter par ailleurs que les stratégies de plusieurs domaines s'intéressent à la migration légale et à son encouragement ciblé, l'accent étant mis en priorité sur la promotion économique au sens large, comme en attestent les stratégies de croissance dans le secteur touristique ou les stratégies marketing propres aux exploitants des aéroports.

Dans la présente stratégie de gestion des frontières, il est sciemment opté pour un cadre restreint qui exclut la plupart des domaines cités précédemment. Soulignons néanmoins qu'elle n'est pas rigide et que son élargissement futur aux domaines précités ou sa mise en relation explicite avec des stratégies existantes est non seulement possible mais également souhaitable.

Au cours des travaux liés à l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des frontières, les discussions ont également porté sur des questions relevant de la

⁷ Rapport sur la coopération en matière de migration internationale, adopté par le Conseil fédéral le 16.2.2011.

répartition des tâches et des compétences au sein de la Confédération, surtout entre les échelons fédéral et cantonal. Dans les troisième et quatrième filtres (cf. chap. 5), en particulier, la répartition actuelle a été jugée problématique, ou tout du moins non optimale, par certains membres du GS-IBM.

Ce dernier a par ailleurs pris connaissance du fait qu'en matière de sécurité intérieure, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons fait actuellement l'objet d'un examen général dans le cadre du postulat Malama⁸. Il ne voulait et ne pouvait pas anticiper ces travaux. L'échange continu d'informations entre les deux groupes et le fait que deux représentants du GS-IBM siègent également dans le groupe d'accompagnement chargé de répondre au postulat Malama permettent d'assurer un certain degré de coordination entre les conclusions.

Si la réponse au postulat Malama devait déboucher sur une nouvelle répartition des compétences dans les domaines touchés par la stratégie de gestion intégrée des frontières, il conviendrait ultérieurement de remanier les parties correspondantes de cette stratégie et de les adapter à la nouvelle organisation.

⁸ Postulat 10.3045, Sécurité intérieure. Clarification des compétences.

4. Situation initiale

4.1 Chiffres et faits

On constate une mobilité croissante, qui se traduit par une augmentation constante des mouvements ainsi que de la pression migratoire. Dans les seuls aéroports européens, l'on table sur une hausse du nombre de passages de la frontière de 400 millions en 2009 à 720 millions en 2030⁹. Cette évolution pose un défi de plus en plus grand aux autorités impliquées dans la gestion des frontières, qui sont appelées à contrôler et à filtrer le flux en constante croissance de voyageurs et de migrants.

4.1.1 Mouvements au-delà des frontières extérieures et intérieures

L'entrée en vigueur opérationnelle de l'Accord d'association à Schengen/Dublin le 12 décembre 2008 a marqué l'intégration de la Suisse à l'espace Schengen. Les Etats qui l'entourent sont tous membres de l'espace Schengen. Les frontières avec l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein (depuis décembre 2011) sont devenues des frontières intérieures auxquelles les contrôles de personnes systématiques ont été abolis. Les seules frontières extérieures Schengen de la Suisse se situent dans les aéroports. L'on recense actuellement douze points de passage frontaliers en Suisse, étant précisé qu'en termes quantitatifs, les trois principaux correspondent aux grands aéroports internationaux de Zurich, Genève et Bâle.

A eux seuls, ces derniers enregistrent chaque année près de 14 millions de passages de la frontière en provenance et vers des Etats en dehors de l'espace Schengen. Quelque 240 millions de personnes franchissent chaque année les frontières intérieures de la Suisse, dont 24 millions par voie aérienne.

Sur les 520 000 demandes de visa Schengen ou national qu'elle a traitées en 2011, la Suisse en a rejeté 5 %. Précisons également que les personnes en possession d'un visa Schengen délivré par un autre Etat sont en principe autorisées à entrer sur le territoire suisse et que certains visas donnent droit à plusieurs

entrées. Quand bien même le nombre de visas délivrés par la Suisse ne permet pas de tirer de bilan direct ou définitif sur le nombre de mouvements, celui-ci est suffisamment significatif pour souligner l'importance du travail incombant aux représentations.

4.1.2 Migration illégale

La Suisse est confrontée à différentes formes de migration illégale, parmi lesquelles le trafic de migrants effectué par métier, ainsi que l'entrée, la sortie et/ou le séjour illégal. Les chiffres et faits présentés ci-après soulignent l'importance de mettre en place une stratégie de gestion des frontières efficace.

Trafic de migrants effectué par métier

Du fait de son caractère fondamentalement international, le trafic de migrants ne connaît pas de frontières. Les réseaux internationaux actifs dans ce domaine sont parfaitement organisés et forment la base même de la migration illégale. La grande majorité des migrants en situation irrégulière – et des personnes déposant une demande d'asile en Suisse – ont recours aux services de réseaux internationaux de passeurs pour le transfert vers leur pays de destination.

Le trafic de migrants se présente sous les formes suivantes:

- Les passeurs aident les migrants à franchir illégalement la frontière, soit en les accompagnant, soit en leur apportant un soutien logistique. Ce trafic s'opère aux frontières extérieures de la Suisse (aéroports) tout comme aux frontières intérieures, à des postes-frontières non surveillés, à des frontières de campagne ou à des postes-frontières surveillés, auquel cas les migrants se cachent dans des voitures.
- Les passeurs munissent les migrants de documents de voyage falsifiés ou altérés ou encore de documents authentiques qui appartiennent à une personne présentant une physionomie comparable ou qui ont été obtenus frauduleusement par corruption ou tromperie. A noter qu'ils visent aussi des personnes dont le transfert donnera forcément lieu ultérieurement à d'autres mouvements, du fait du regroupement familial ou du mariage.

⁹ Eurocontrol's «Long-Term Forecast; Flight Movements 2010-2030», décembre 2010;
<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>

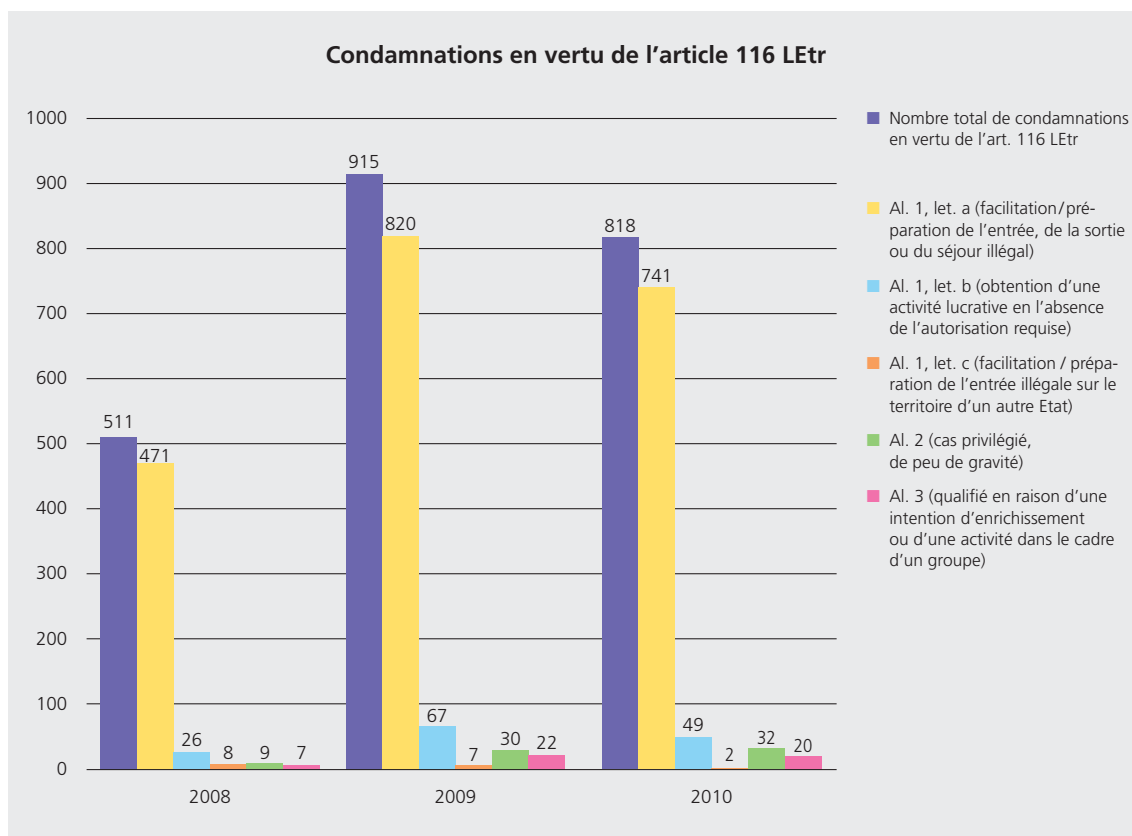


Illustration n° 1: Condamnations pour facilitation / préparation de l'entrée, de la sortie ou du séjour illégal, art. 116 LETr

- Les passeurs interviennent en faveur de personnes qui sont entrées en toute légalité, mais qui n'ont pas quitté le pays à l'échéance de la durée de séjour légale.
- Le trafic de migrants rejoint la traite d'êtres humains dès lors que les passeurs (ou le réseau de passeurs) soutirent aux migrants d'importantes sommes d'argent et leur font subir – ce qui est fréquemment le cas – des traitements contraires à la dignité humaine et/ou qui mettent leur vie en danger. Lorsque les migrants ne peuvent pas verser le montant que leur réclament les filières d'immigration, ils se retrouvent en situation de servitude pour dettes, ce qui les contraint à des travaux forcés pendant de nombreuses années – qui peuvent aussi prendre la forme d'agissements criminels.

La loi sur les étrangers punit l'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégal. Selon le cas, l'acte tombe sous le coup du délit, de la contravention (délict privilégié) ou du crime (délict qualifié), son auteur étant passible d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans associée à une peine pécuniaire. Si, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les étrangers, l'on enregistre chaque année plusieurs centaines de condamnations en vertu de la norme pénale correspondante (2008: 511; 2009: 915; 2010: 818), les

condamnations liées à l'exercice d'activités effectuées par métier et donc qualifiées restent très rares (environ 20 cas par an) en comparaison du nombre de migrants recourant présumément à ces filières.

Refus d'entrée aux frontières extérieures

En 2011, les organes de contrôle aux frontières ont comptabilisé 1002 cas de refus d'entrée sur le territoire – contre 1164 cas en 2010 – en raison de la non-satisfaction des conditions d'entrée aux frontières extérieures suisses de l'espace Schengen. Parmi les motifs de refus cités, l'application d'une interdiction d'entrée prononcée précédemment par un Etat membre de l'espace Schengen arrivait en premier, suivie de l'absence de visa ou de titre de séjour valable – laquelle implique le refoulement, de l'insuffisance de moyens financiers et, dans des proportions quasi-identiques, du dépassement de la durée de séjour. Près d'un refus sur vingt était motivé par la présentation de documents de voyage faux, falsifiés ou altérés et par la documentation insuffisante du but du séjour. Quant aux autres refus, ils étaient justifiés par l'absence d'un document de voyage valable, la présentation d'un visa ou d'un titre de séjour faux, falsifié ou altéré et par la menace à la sécurité et à l'ordre publics.

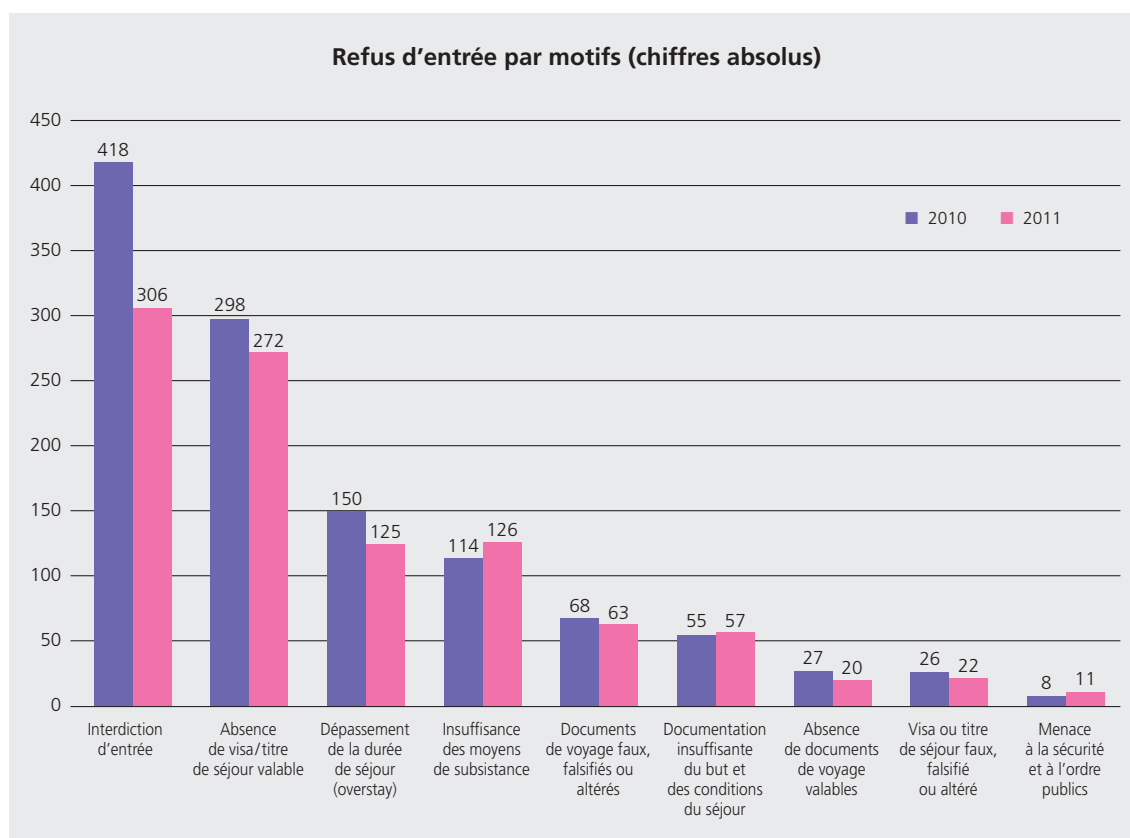


Illustration n° 2: Refus d'entrée en chiffres absolus

Grâce la situation géographique de la Suisse, qui ne dispose d'aucune frontière extérieure lacustre et terrestre, il n'est guère possible d'entrer sur le territoire suisse de manière incontrôlée par les frontières extérieures de l'espace Schengen. On estime toutefois à quelque 500 000 par an le nombre de personnes qui entrent illégalement sur l'ensemble du territoire Schengen¹⁰. Ces personnes peuvent ensuite y circuler librement et sont, dès lors, également susceptibles de se rendre en Suisse.

Séjour illégal

Sur le sol helvétique, la migration illégale se manifeste sous la forme d'interpellations de personnes sans titre de séjour légal. Le Cgfr à lui seul a enregistré en 2011 plus de 5600 personnes (2010: 4349) sans titre de

séjour légal¹¹, auxquelles viennent s'ajouter 1477 personnes (2010: 1517) munies de documents falsifiés ou utilisés de manière frauduleuse¹².

Il n'est pas possible pour l'heure de chiffrer le nombre de cas relevés par les polices cantonales. Sur la base de comparaisons d'empreintes digitales, il a pu être établi en 2011 dans 4601 cas que le requérant d'asile avait été contrôlé et signalé par le Cgfr déjà avant le dépôt de sa demande dans l'un des cinq centres d'enregistrement de l'ODM. Aucune donnée émanant des cantons concernant les interpellations et les demandes d'asile déposées par la suite n'est disponible. Selon des estimations, environ 90 000 sans-papiers¹³ vivaient en Suisse.

¹⁰ Source: European Commission: *Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan*. Bruxelles 2009, p. 6 et University of Sussex. *Transnational migration: Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes*. 2009, p. 8.

¹¹ Source: Bilan annuel 2011 de l'Administration fédérale des douanes. Berne 7.2.2012; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=43351>

¹² Source: Bilan annuel 2011 de l'Administration fédérale des douanes. Berne 7.2.2012; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=43351>

¹³ Source: Claude Longchamp et al., *Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile*. Berne, 2005, p. 1.

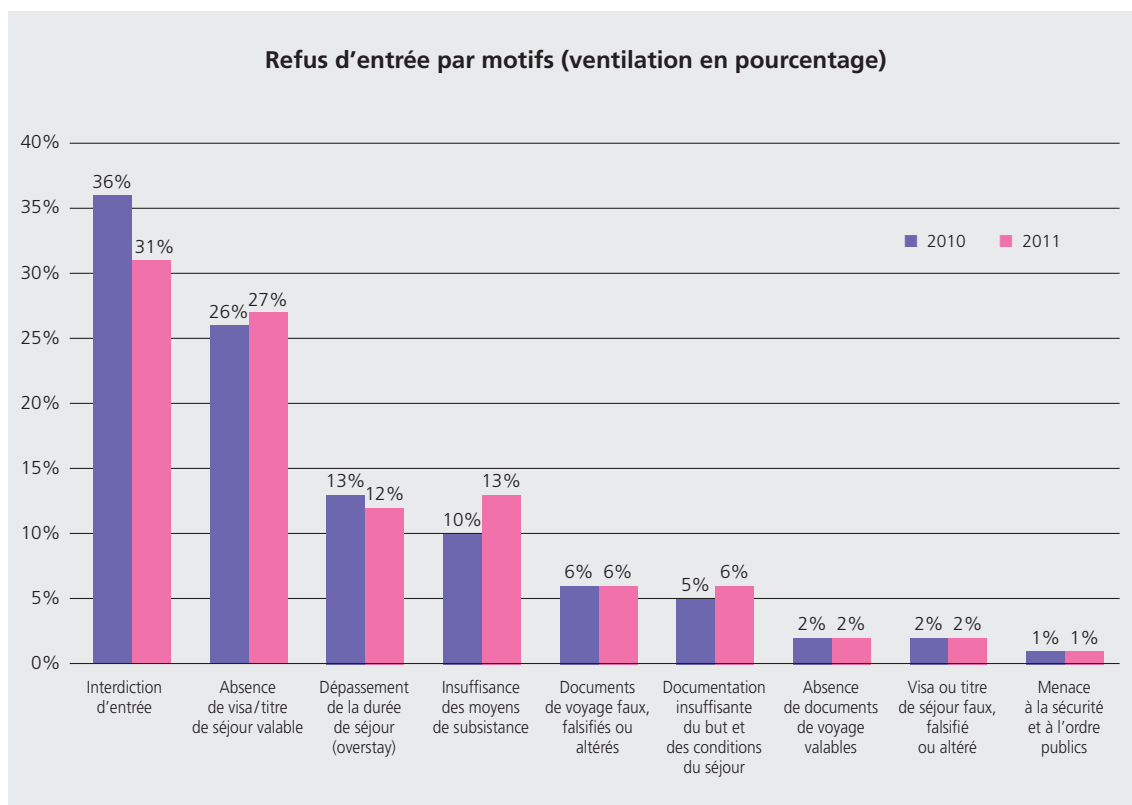


Illustration n° 3: Refus d'entrée en pourcentage

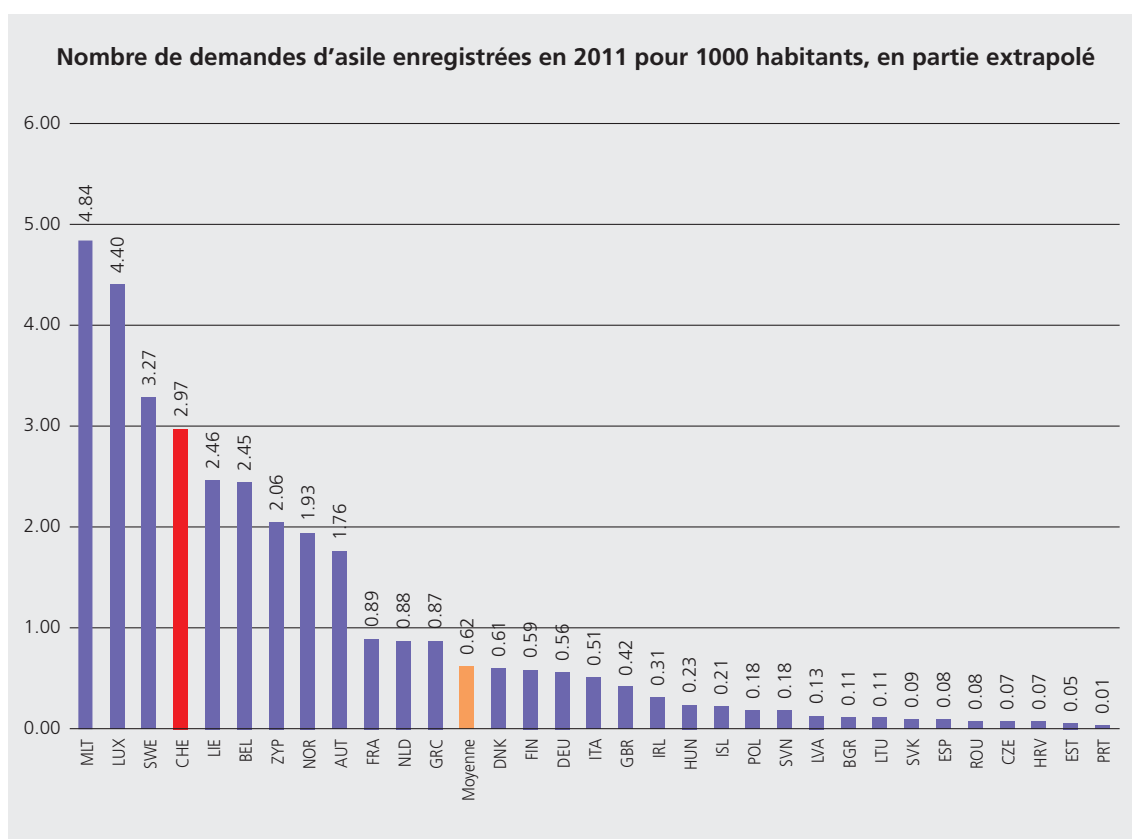


Illustration n° 4: Nombre de demandes d'asile enregistrées en 2011 pour 1000 habitants (source: ODM)

En 2011, 3857 cas de séjour illégal ont été recensés lors de contrôles effectués aux frontières extérieures à la sortie du territoire. Ce nombre inclut les personnes entrées légalement mais qui ont dépassé la durée de séjour autorisée et celles qui sont entrées sur le territoire de manière irrégulière et n'ont jamais été en situation de séjour légal. En 2010, il atteignait encore 4261. Parmi les étrangers dénoncés, la plupart étaient originaires des Etats-Unis, du Brésil et du Kosovo.

4.1.3 Asile et retour

En 2011, 22 551 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, dont 319 aux aéroports de Zurich et de Genève. Dans environ 3000 cas (2010: 1275), des migrants interceptés par le Cgfr ont demandé l'asile et ont été remis à un centre d'enregistrement et de procédure de l'ODM.¹⁴ L'on enregistrait 2,97 requérants d'asile pour 1000 habitants, ce qui place la Suisse au quatrième rang des pays européens (sans les petits Etats), derrière Malte, le Luxembourg et la Suède. En 2011, le nombre de requérants d'asile pour 1000 habitants s'élevait à 0,62 en moyenne européenne, soit 0,1 de plus qu'en 2010.

Le nombre de demandes réglées en première instance s'est élevé à 19 467, le taux de reconnaissance étant de 21 %. Les coûts moyens par requérant d'asile se sont montés à environ 18 000 francs par an.

Pour renvoyer des sans-papiers interpellés et/ou des requérants d'asile déboutés, 8516 mesures de détention administrative (95,5% de mesures de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, 2,5% de mesures de détention pour insoumission et 2% de mesures de détention en phase préparatoire) ont été ordonnées entre janvier 2008 et février 2011. La durée moyenne de détention est de 29 jours pour la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, 165 jours pour la détention pour insoumission et 35 jours pour la détention en phase préparatoire. Cela correspond à 252 940

jours de détention au total. Selon le canton, le mode de calcul¹⁵ et le régime de détention, les coûts par jour de détention varient entre 152 et 280 francs. En 2011, la Confédération a versé aux cantons des indemnités à hauteur de quelque 14,5 millions de francs pour l'exécution de la détention en phase préparatoire, en vue du renvoi ou de l'expulsion et pour insoumission.

La même année, 9461 personnes ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités. 2720 personnes ont quitté le territoire suisse sans contrôle ou sont passées dans la clandestinité. 2792 (29,5%) des départs contrôlés par les autorités concernaient des personnes relevant du droit des étrangers, tandis que 6609 (70,5%) des personnes ayant quitté la Suisse étaient soumises à la loi sur l'asile, dont 3325 ont été remises aux Etats compétents en application de l'accord de Dublin.

3022 personnes (32%) ont quitté le territoire suisse de manière autonome. 6439 personnes (68%) ont quitté la Suisse dans le cadre d'un rapatriement contrôlé, dont 298 ont été escortées par des agents de sécurité jusqu'au pays de destination sur un vol de ligne ou un vol spécial. Pour les 6141 autres personnes rapatriées, l'escorte policière n'a eu lieu que jusqu'à l'embarquement.

En 2011, 2771 personnes sont retournées dans leur pays de provenance sur une base volontaire ou de manière autonome en bénéficiant des différentes offres de l'aide au retour.

Les coûts de renvoi, de rapatriement et d'exécution assumés par l'Office fédéral des migrations ont totalisé plus de 29 millions de francs en 2011. Ces dépenses se composent en particulier des coûts suivants: frais de renvoi et de rapatriement (9,1 mio. de francs); indemnisation des frais de détention aux cantons

¹⁴ Source: Bilan annuel 2011 de l'Administration fédérale des douanes. Berne 7.2.2012; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=43351>

¹⁵ Source: Enquête téléphonique menée auprès des cantons de BE (CHF 227.00 dans l'établissement pénitentiaire de Witzwil; CHF 152.00 dans tous les autres établissements), LU (CHF 154.00 dans la prison à Stans [forfaits concordataires non compensatoires]; CHF 278.00 dans la prison de haute sécurité de Grosshof pour les détenus récalcitrants ou pouvant porter atteinte à soi-même [forfait non compensatoire]), BS (CHF 160.00) ainsi que GE, VD et NE (forfait concordataire de CHF 262.50).

(14,5 mio. de francs); frais d'obtention de documents de voyage, frais de détermination de la provenance et de l'identité, frais de transport aérien, frais d'accompagnement, frais d'entrée pour les réfugiés, les personnes à protéger et les regroupements familiaux; frais de délégation pour les interrogatoires centraux et frais des services aéroportuaires.

4.1.4 Criminalité transfrontalière

Suite à l'abolition du contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures européennes, la criminalité est devenue plus mobile et plus internationale en Europe centrale (indépendamment de la participation de la Suisse à l'espace Schengen). L'adhésion à Schengen permet de contrer cette évolution grâce à une série d'instruments qui élargissent et approfondissent la coopération transfrontalière des autorités en matière de sécurité. Des contrôles mobiles sont également possibles à l'intérieur du pays.

Un train de mesures prises dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen améliorent la coopération judiciaire et policière internationale dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, notamment en matière de sécurité, à l'instar du renforcement de la coopération policière transfrontalière à travers le système de recherche européen SIS ou l'amélioration de l'entraide judiciaire, par exemple. La saisie et l'échange de données biométriques au moyen de la base de données biométriques centralisée BMS (Biometric Matching System) contribuent à la lutte efficace contre la criminalité.

Dans l'opinion publique, le problème de la criminalité transfrontalière est associé en partie à la libre circulation des personnes et à l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen. Les cantons, en particulier les cantons frontaliers, ne dressent pas tous le même bilan. Tandis que certains cantons ne font guère état de changements, les villes frontalières (Genève et Bâle, p. ex.) constatent une augmentation générale de la criminalité (p. ex. attaques de stations-service).

A la lumière des faits observés à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'établir un lien direct entre l'immigration et/ou l'adhésion à Schengen, d'une part, et l'évolution des taux de criminalité en Suisse, d'autre part. Dans la mesure où les contrôles aux frontières n'étaient pas systématiques avant l'entrée en vigueur de Schengen et que les contrôles douaniers sont effectués dans des proportions identiques, l'adhésion à Schengen n'a altéré que l'attention portée aux contrôles, sans en modifier substantiellement l'intensité. Précisons enfin que la possibilité de réaliser des contrôles à des points névralgiques est restée intacte.

4.2 Aspects juridiques

La coopération à l'échelle européenne dans les domaines de la police, de la justice et de la migration est inscrite en premier lieu dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAS)¹⁶ de 1990. En ratifiant l'Accord d'association à Schengen de 2004 (AAS)¹⁷, la Suisse a repris l'acquis de Schengen et s'est engagée à accepter, mettre en œuvre et appliquer l'ensemble des développements ultérieurs. La plupart des domaines relatifs à la gestion des frontières relèvent ainsi du système Schengen. S'agissant du développement de l'acquis de Schengen, la Suisse dispose d'un droit de participation à la prise de décisions, sans jouir toutefois d'un droit de codécision. Elle prend part aux réunions d'experts à Bruxelles et peut faire part de sa position. Ce droit de participation à l'élaboration de l'acquis est important, en ce sens que la prise de décision y relative s'effectue en principe par consensus. Après notification d'un développement de l'acquis de Schengen adopté par l'UE, la Suisse dispose de 30 jours pour indiquer si elle décide de le reprendre. Lorsque l'acte juridique notifié est de nature juridiquement contraignante, la notification de la part de l'UE et la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes ayant pour la Suisse valeur de traité international, qui, conformément à la Constitution fédérale et à la loi, doit être approuvé par le Conseil fédéral ou le Parlement. Dans ce dernier cas, l'échange de notes se fait sous réserve de l'approbation du Parlement et, le cas échéant, du peuple suisse (référendum facultatif), la Suisse disposant d'un délai de deux ans maximum pour reprendre et mettre en œuvre le développement. Les questions ayant trait à la gestion des frontières sont régies en particulier par le Code frontières Schengen¹⁸ et le Code des visas¹⁹. A l'échelon national, ces dispositions sont inscrites pour l'essentiel dans la loi sur les étrangers²⁰ et dans les ordonnances d'exécution y relatives.

4.3 Compétences

Une stratégie nationale de gestion des frontières doit se fonder sur les structures fédérales. Si la responsabilité stratégique en incombe en première ligne à la Confédération (DFJP), la responsabilité opérationnelle pour la mise en œuvre des mesures de contrôle aux frontières revient en partie aux cantons. Ainsi, bien plus de la moitié du trafic à travers les frontières extérieures de Schengen passe par l'aéroport de Zurich et est placé sous le contrôle de la police cantonale zurichoise. Les autres cantons ont délégué (du moins en partie) leurs tâches en relation avec le contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures au Cgfr. La responsabilité stratégique et opérationnelle pour les mesures concernant l'espace intérieur incombe aussi majoritairement aux cantons, en particulier à la police, au Ministère public et aux autorités migratoires, étant précisé que là aussi, certains cantons ont délégué une partie de leurs tâches au Cgfr. S'agissant des mesures dans les Etats tiers et de la coopération internationale, les responsabilités au sein de l'administration fédérale sont réparties entre différents départements (DFAE: DR; DFE: AFD [Cgfr]; DFJP: ODM, fedpol). Cette situation implique qu'une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières doit intégrer les acteurs les plus divers aux niveaux les plus divers et qu'elle comporte des contraintes politiques. Il n'existe pas de structures de commande centralisées en dehors des unités d'organisation compétentes. L'intégration de ces petites structures dans le système Schengen, dont la collaboration transfrontalière est un élément central, constitue un défi d'autant plus grand que les autorités compétentes pour la gestion des frontières sont confrontées à une stagnation de leurs ressources financières et de leur effectif, alors même que leur domaine d'activité est toujours plus important et plus complexe.

¹⁶ Journal officiel de l'UE n° L 239 du 22/9/2000 p. 0019-0062.

¹⁷ RS 0.362.31.

¹⁸ Règlement (CE) N° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

¹⁹ Règlement (CE) N° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

²⁰ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr).

5. Stratégie suisse de gestion intégrée des frontières

Ainsi que cela a été évoqué précédemment, la stratégie suisse de gestion intégrée des frontières a été élaborée dans le sillage d'une recommandation du Comité d'évaluation de l'UE, qui s'est appuyé concrètement sur le modèle à quatre niveaux de contrôle migratoire tel qu'il est appliqué dans l'espace Schengen (modèle à quatre filtres). Ce modèle part du principe que pour lutter de manière efficace et efficiente contre la migration illégale, il ne suffit pas d'agir aux frontières extérieures de l'espace Schengen, mais déjà dans les pays tiers et de provenance, et il faut prendre aussi des mesures au sein de l'espace Schengen.

Le **premier filtre** de prévention de la migration irrégulière et de la criminalité transfrontalière regroupe les activités conduites dans les pays tiers et de provenance²¹. La procédure de visa (améliorée dans le sillage de l'introduction de VIS, qui permet d'établir des visas biométriques) est un exemple type d'une activité du premier filtre. Autre instrument qui a fait ses preuves (mais auquel la Suisse ne recourt pas encore): le déploiement de conseillers en documents (Airline Liaison Officers; ALO), qui aident les compagnies aériennes à s'acquitter de leur devoir de diligence (vérification des documents) par des activités de conseil et de formation.

Consacré à la coopération bi- et multilatérale avec d'autres Etats (en premier lieu les Etats membres de l'espace Schengen), le **deuxième filtre** a pour objectif d'inscrire la lutte contre la migration irrégulière et la criminalité transfrontalière dans le cadre d'une démarche commune. Les activités menées dans le cadre de ce filtre englobent la conclusion d'accords de réadmission avec d'autres Etats membres de l'espace Schengen et, par exemple, la participation à diverses organisations européennes et internationales.

Le **troisième filtre** comprend les activités de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, au nombre desquelles figurent en premier lieu les innovations techniques destinées à faciliter le contrôle aux frontières, telles que le système de contrôle automatisé ou de renseignement préalable concernant les voyageurs (Advance Passenger Information, API).

Le **quatrième filtre** regroupe toutes les mesures qui servent à combattre la migration irrégulière au sein de l'espace Schengen, à savoir les instruments permettant de renforcer le risque de détection et/ou d'améliorer/d'accélérer l'exécution des décisions.

Les activités qui relèvent de plusieurs filtres sont désignées comme des activités transversales.

Reconnu dans le contexte de Schengen, ce modèle sert également de base à l'élaboration du modèle suisse de gestion intégrée des frontières.

²¹ Dans le contexte de la gestion des frontières, les Etats tiers et de provenance sont souvent désignés par le terme de «zone en amont de la frontière».

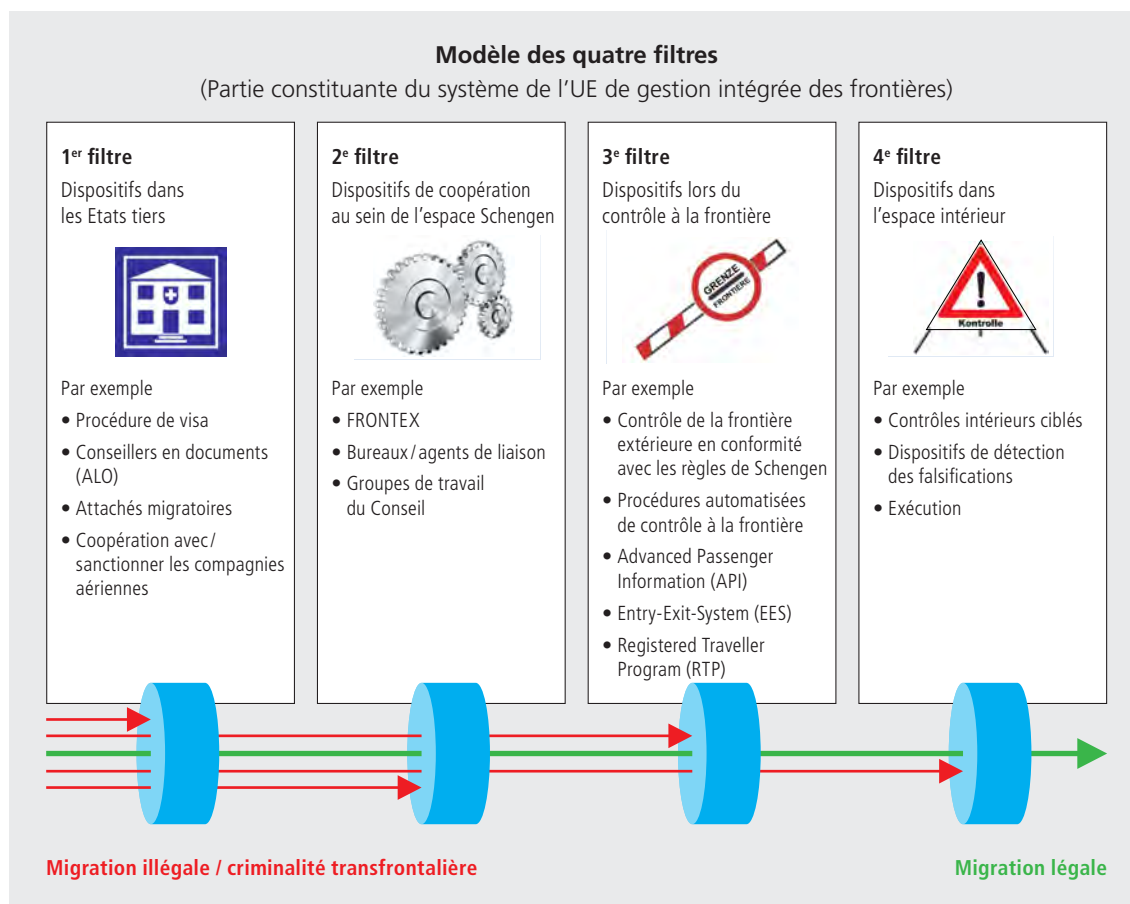


Illustration n° 4: Modèle des quatre filtres

© ODM/SBF, 2011

5.1 Objectifs principaux

Le GS-IBM a défini les quatre objectifs principaux suivants:

- lutte contre la migration illégale, en particulier contre le trafic de migrants effectué par métier;
- lutte contre la criminalité transfrontalière;
- bon déroulement des entrées légales sur le territoire;
- conformité de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme.

Les objectifs prioritaires définis par le groupe stratégique²² tiennent compte de la double vocation de la stratégie intégrée de gestion des frontières de la Suisse qui, d'une part, doit apporter une contribution clé à la lutte contre la migration irrégulière et la criminalité transversale et, d'autre part, doit garantir le bon déroulement des entrées légales sur le territoire et la conformité globale de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme. Ces objectifs

principaux s'intègrent parfaitement dans la politique suisse en matière de migration tout en reflétant les objectifs poursuivis par la politique migratoire européenne, qui vise à aménager un «espace de liberté, de sécurité et de justice» (programme de Stockholm²³), ce qui suppose en particulier de garantir un équilibre entre la lutte contre la migration illégale et le bon déroulement de la migration légale. Le programme n'a pas pour seul but de lutter contre la migration irrégulière, le trafic de migrants effectué par métier et la criminalité transfrontalière et, partant, d'améliorer ainsi la situation sécuritaire en Europe. Il entend également faciliter et optimiser l'accès de personnes et de groupes de personnes à protéger et voyageant de manière légale, ainsi que consolider le rôle de l'Europe en tant que partenaire responsable et solidaire en matière de migration et d'asile²⁴.

²² Cf. Explication du modèle suisse de gestion intégrée des frontières, p. 3 ss.

²³ Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens; Conseil de l'Union européenne, 2009; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st17/st17024.fr09.pdf>, p. 2.

²⁴ Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, *ibid.*, p. 4 s. et 55 ss.

5.2 Lignes directrices stratégiques

Les lignes directrices stratégiques²⁵, d'une part, résultent de la reconnaissance politique d'une collaboration de la Suisse dans l'espace sécuritaire de Schengen: elles inscrivent la gestion suisse des frontières dans le contexte de Schengen et veillent à ce qu'elle ne tienne pas compte des seules stratégies nationales, mais également de l'évolution stratégique et pratique de l'espace Schengen tout en contribuant à son développement. D'autre part, les lignes directrices stratégiques contiennent des exigences générales quant à une gestion administrative efficace et efficiente.

Ont été définies concrètement les lignes directrices stratégiques suivantes:

- La gestion des frontières apporte une contribution clé à la sécurité intérieure.
- La gestion des frontières contribue à la sécurité au sein de l'espace Schengen.
- La gestion des frontières se fonde sur la stratégie européenne de gestion des frontières et participe à son aménagement.
- La stratégie de gestion des frontières est coordonnée avec d'autres stratégies pertinentes.
- Les organes de gestion des frontières disposent des ressources requises pour mener à bien leurs missions moyennant une utilisation ciblée des moyens.
- La gestion des frontières est assurée de manière professionnelle, rapide, cohérente et correcte.
- La gestion des frontières respecte les droits de l'homme; elle garantit la possibilité d'être protégé contre les persécutions et l'accès aux procédures.
- Les autorités chargées de la gestion des frontières collaborent étroitement entre elles ainsi qu'avec d'autres autorités compétentes en Suisse et à l'étranger et exploitent les synergies existantes.
- La gestion des frontières contribue à l'exécution des renvois.
- La gestion des frontières prend en compte les évolutions/tendances futures.

5.3 Problématiques²⁶

Dans la description du statu quo, la priorité a volontairement été accordée aux domaines dans lesquels un potentiel d'optimisation sensible a été identifié et dont la réorientation stratégique laisse augurer, de l'avis du GS-IBM, l'effet le plus important. Ces réflexions ont conduit à la réalisation d'un recueil de problématiques spécifiques (inventaire des problèmes), dont la structure s'inspire du modèle à quatre filtres et dont le contenu, qui s'appuie sur l'analyse fondamentale, a été remanié dans le cadre de discussions approfondies.

Des potentiels d'amélioration ont été identifiés dans chacun des quatre filtres.

Dans le premier (activités dans des Etats tiers), il a été constaté que la Suisse doit redoubler d'efforts pour combattre de manière efficace et efficiente la migration illégale dans les pays de provenance ou de transit et pour, par exemple, déjà arrêter avant leur envol vers la Suisse les personnes dont l'entrée sur le territoire devrait être refusée aux frontières extérieures.

Dans le deuxième filtre (coopération bi- et multilatérale), le potentiel réside principalement au niveau de l'intégration institutionnelle de la Suisse dans l'UE²⁷, des activités de la Suisse dans des comités internationaux dédiés à la gestion des frontières – qui, si elles sont variées, sont aussi très fragmentées –, et des contacts bilatéraux et internationaux à des fins opérationnelles, qu'il s'agirait encore de développer.

S'agissant des activités de contrôle des frontières à proprement parler (troisième filtre), deux des problèmes constatés (absence d'uniformité des normes et mise en réseau insuffisante) sont directement liés à la réglementation des compétences, notamment à leur répartition entre plusieurs autorités. La technicité

²⁵ Cf. *Explication du modèle suisse de gestion intégrée des frontières*, p. 4 ss.

²⁶ Cf. *Explication du modèle suisse de gestion intégrée des frontières*, p. 6 ss.

²⁷ *En tant qu'Etat non-membre de l'UE, la Suisse n'est pas associée aux institutions et systèmes communs aux Etats membres de l'UE* (p. ex. discussions sur le droit de vote dans les domaines de FRONTEX et de l'Agence IT), ou ne l'est que partiellement, et ne profite pas non plus des synergies qui en découlent.

croissante du contrôle aux frontières et le respect de durées de contrôle aussi courtes que possible placent les organes de contrôle des frontières face à des défis de taille.

Dans les troisième et quatrième filtres, la problématique est liée au fait que certaines personnes échappent aux contrôles et aux mesures d'exécution subséquentes en masquant leur identité ou en déposant une demande d'asile abusive. Dans le quatrième filtre (mesures en Suisse), d'autres problèmes ont été relevés, parmi lesquels l'absence d'uniformité au niveau de la formation et de la pratique, certaines lacunes dans les domaines échange d'informations / mise en réseau, identification de documents falsifiés, enquête, poursuite pénale – en particulier contre le trafic de migrants effectué par métier – et exécution, ainsi qu'une répartition inégale des charges d'exécution, qui se traduit par des incitations erronées de la part des autorités d'exécution²⁸.

Enfin, d'une manière générale et transversale, un manque d'information et d'analyse, un échange insuffisant entre les échelons politico-stratégique et opérationnel ainsi qu'une lutte déficiente contre le trafic de migrants effectué par métier ont été constatés.

5.4 Objectifs partiels²⁹

Les problématiques identifiées ont donné lieu à la définition de 49 objectifs partiels, chaque problématique étant généralement associée à plusieurs objectifs partiels. Ces derniers peuvent également être intégrés dans la structure des quatre filtres (cf. présentation détaillée du modèle IBM des quatre filtres de la Suisse). Cela étant, aux fins d'une vue d'ensemble des objectifs partiels, cette structure séquentielle largement calquée sur la procédure d'entrée est relativement inadaptée, raison pour laquelle les objectifs partiels sont regroupés plutôt en trois groupes thématiques:

- renforcement de la vision globale à l'échelon étatique;
- optimisation et/ou harmonisation de la formation, de l'équipement et des procédures;
- amélioration de la coopération à l'échelle internationale et avec des partenaires de l'économie privée.

5.4.1 Renforcement de la vision globale à l'échelon étatique

Le système suisse de gestion des frontières se caractérise par une fragmentation élevée des compétences; au seul niveau fédéral, elles sont réparties entre pas moins de quatre départements³⁰, et au niveau cantonal, elles reviennent aux organes judiciaires et administratifs, notamment aux services de migration, aux organes de police et à la justice. Parallèlement à de nombreux avantages, cette répartition fédéraliste et décentralisée présente le double danger latent de ne pas offrir de vision globale, à l'échelle nationale, du phénomène de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière et d'utiliser les ressources de manière inefficace et non coordonnée. Près de la moitié des 49 objectifs partiels sont le fruit de ces réflexions.

Les points faibles ont été identifiés surtout au niveau de l'échange d'informations, de l'analyse et de la connaissance de la situation en l'absence de compensation des charges ou lorsque cette dernière est insuffisante.

²⁸ Si, dans le domaine de l'exécution des renvois, un canton travaille de manière particulièrement minutieuse, il n'est pas récompensé de quelque manière que ce soit. Il endosse au contraire une charge de travail supplémentaire parce qu'il doit investir dans des infrastructures supplémentaires (telles que les places de détention). Par conséquent, il est tentant de céder la responsabilité à une autre autorité, voire de ne pas traiter du tout certains cas.

²⁹ Cf. l'aperçu des objectifs partiels dans l'annexe I.

³⁰ DFJP (ODM, fedpol), DFF (AFD, en particulier Cgfr), DFAE (DC, BI) et DDPS (SRC).

5.4.1.1 Connaissance de la situation, échange d'informations et analyse sur les plans opérationnel et stratégique

L'échange constant et mutuel d'informations est une condition de base à une analyse exhaustive et nationale de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière qui en est le corollaire. Tant horizontalement que verticalement, cet échange d'informations doit donc être réciproque (flux d'informations circulaire^{31,32}) et être accessible à toutes les autorités disposant d'informations pertinentes ou nécessitant des informations spécifiques³³. Il comprend en particulier l'échange horizontal au niveau stratégique (notamment dans le cadre de la préparation et du suivi de comités internationaux dédiés à des questions relatives à la migration^{34,35,36}), l'échange entre les échelons politico-stratégique et opérationnel³⁷ ainsi que l'échange horizontal entre les autorités chargées du contrôle aux frontières³⁸.

L'échange d'informations disponibles doit également être amélioré sur le plan technique, afin de pallier à la fragmentation des informations qui prévaut à l'heure actuelle et d'avoir un aperçu aussi complet que possible de la migration illégale et de ses phénomènes connexes. Il convient à cette fin de créer les bases

légalles (relatives à la protection des données) et techniques permettant de comparer systématiquement les données personnelles entre les bases de données pertinentes³⁹ et de garantir aux autorités compétentes l'accès aux données dont elles ont besoin.

L'échange d'informations doit donc porter sur les quatre filtres. A cet égard, il convient notamment de veiller à ce que les autorités d'exécution étudient systématiquement d'éventuels indices laissant présumer un cas de migration illégale ou de trafic de migrants effectué par métier et que les indices en question soient communiqués en particulier aux autorités compétentes pour les activités relevant du premier et du troisième filtres^{40,41}. Cela vaut surtout pour les données statistiques relatives aux arrestations au sein de l'espace Schengen, qui devront à l'avenir être saisies dans des statistiques nationales⁴².

L'amélioration de l'échange d'informations qui en découle fournit la base de données nécessaire aux fins de la mise en place d'une analyse intégrale, supérieure et, partant, d'orientation nationale de toutes les informations pertinentes en matière de migration irrégulière et de criminalité transfrontalière⁴³. Le résultat synthétique et agrégé de cette analyse doit être

³¹ TZ 0.1-1: Les résultats des analyses sont communiqués au niveau opérationnel par des canaux institutionnalisés (flux d'informations circulaire).

³² TZ 1.1-4: Le flux d'informations circulaire entre les organes chargés de la gestion des frontières et les représentations suisses à l'étranger est établi au moyen de canaux institutionnalisés et fait l'objet d'une synthèse dans une analyse migratoire centralisée.

³³ TZ 0.1-4: Il existe une plateforme sur laquelle toutes les autorités concernées peuvent publier des informations concernant la lutte contre la migration illégale.

³⁴ TZ 2.2-1: La participation à des comités internationaux de lutte contre la migration illégale est préparée à un niveau supérieur, pour l'ensemble des autorités.

³⁵ TZ 2.2-2: Après avoir pris part à un comité dédié à des questions ayant trait à la migration, les conclusions sont communiquées à l'ensemble des instances fédérales concernées.

³⁶ TZ 2.2-3: Le flux d'informations sur les questions de migration traitées dans les divers comités est régulier et institutionnalisé entre les instances fédérales et les cantons.

³⁷ TZ 0.2-2: Les échelons politico-stratégique et opérationnel échangent des informations à intervalles réguliers.

³⁸ TZ 3.2-1: Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières créent conjointement un comité permanent en vue de la coordination des projets informatiques et d'infrastructure dans le domaine du contrôle aux frontières.

³⁹ TZ 4.1-3: A l'appui des bases légales et techniques requises, les données personnelles sont systématiquement comparées entre les bases de données pertinentes.

⁴⁰ TZ 0.3-1: Collecte et évaluation systématique des indices de trafic de migrants effectué par métier pour chacun des quatre filtres.

⁴¹ TZ 4.1-1: Toutes les autorités impliquées dans le processus d'exécution coopèrent largement et systématiquement et sont soumises à l'obligation d'annoncer tout indice de migration irrégulière ou du trafic de migrants effectué par métier.

⁴² TZ 0.1-2: Il existe, à l'échelle nationale, une statistique sur les arrestations de personnes en situation irrégulière ou des passeurs au sein de l'espace intérieur.

⁴³ TZ 0.1-3: Il existe une analyse supérieure, intégrale et d'orientation nationale de toutes les informations pertinentes en matière de migration irrégulière et de criminalité transfrontalière (centre de compétence).

communiqué par des canaux institutionnalisés aux autorités opérationnelles et politico-stratégiques et alimenté par ces dernières (flux d'informations circulaire)^{44,45}.

Au niveau politico-stratégique, l'analyse de la situation qui vient d'être présentée doit servir de base au développement ou au renforcement d'une position nationale forte et documentée quant à la poursuite du développement de l'architecture sécuritaire nationale et européenne⁴⁶ et à l'orientation stratégique de la politique à l'égard des pays de provenance et de transit de la migration illégale⁴⁷. En Suisse, il s'agirait notamment de lier davantage l'octroi d'aide à des Etats de provenance et de transit de migrants illégaux à la mise en œuvre, par lesdits pays, de mesures visant à combattre le trafic de migrants effectué par métier⁴⁸.

En ce qui concerne l'orientation stratégique, il s'agit de veiller en outre à ce que les phénomènes de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier acquièrent l'importance requise dans le débat politique, en particulier, dans les questions ayant trait à la politique d'asile⁴⁹, d'autant que dans la pratique, les deux phénomènes sont fortement liés entre eux et ne peuvent pas être dissociés.

Indépendamment de cela, l'orientation stratégique ne doit pas porter uniquement sur la lutte contre la migration illégale, le trafic de migrants effectué par métier et la criminalité transfrontalières, mais également sur les domaines relevant du deuxième objectif

principal (bon déroulement des entrées légales; gestion des frontières conforme à la législation et aux droits de l'homme). Dans la perspective d'une approche globale, il convient notamment de coordonner les efforts déployés dans la promotion du tourisme et du marketing local avec les autorités chargées de délivrer les visas et les organes de contrôle aux frontières⁵⁰.

5.4.1.2 Incitations et compensation des charges

A noter enfin qu'un renforcement de la vision globale au niveau étatique s'impose aussi compte tenu de la répartition actuelle des charges dans le cadre de la lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière dans l'espace Schengen, l'attribution géographique et fonctionnelle des compétences répondant davantage à des critères locaux et régionaux que nationaux. Les cantons frontaliers (ayant des frontières intérieures et/ou extérieures) en particulier supportent des charges très élevées par rapport aux autres cantons. Le surcroît de travail généré par les tâches d'exécution approfondies qui y sont menées fait que les autorités d'exécution sont tendanciellement enclines à contribuer à un transfert des compétences à une autre autorité. A cet égard, il convient de veiller à ce que la pratique de l'ensemble des acteurs soit définie en fonction d'intérêts nationaux à long terme, et non pas en fonction d'intérêts politiques locaux à court terme⁵¹, en particulier en encourageant la lutte conséquente contre la migration illégale par des incitations⁵² et en instaurant des instruments permettant de compenser l'engagement supérieur à la moyenne de certains acteurs⁵³.

⁴⁴ TZ 1.1-4: Le flux d'informations circulaire entre les organes chargés de la gestion des frontières et les représentations suisses à l'étranger est établi au moyen de canaux institutionnalisés et fait l'objet d'une synthèse dans une analyse migratoire centralisée.

⁴⁵ TZ 0.1-1: Les résultats des analyses sont communiqués au niveau opérationnel par des canaux institutionnalisés (flux d'informations circulaire).

⁴⁶ TZ 2.1-2: La Suisse a une position documentée quant à la poursuite du développement de l'architecture sécuritaire nationale et européenne.

⁴⁷ TZ 0.2-1: Les informations/résultats opérationnels constituent le point de départ et la référence pour l'orientation stratégique à l'égard d'Etats tiers et de provenance.

⁴⁸ TZ 0.2-4: En Suisse, l'octroi d'aide à des Etats de provenance et de transit de migrants illégaux est lié à la mise en œuvre de mesures visant à combattre le trafic de migrants.

⁴⁹ TZ 0.2-3: Une importance accrue est accordée dans la politique migratoire aux questions relatives à la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier.

⁵⁰ TZ 1.1-5: La promotion du tourisme, le marketing local, etc. sont coordonnés avec les autorités chargées de délivrer les visas et les organes de contrôle aux frontières.

⁵¹ TZ 4.3-1: En matière d'exécution, la pratique est définie en fonction d'intérêts nationaux à long terme, et non pas en fonction d'intérêts politiques à court terme.

⁵² TZ 4.2-2: La décision de lutter de manière conséquente contre la migration irrégulière est encouragée par des incitations.

⁵³ TZ 4.2-3: La lutte contre la migration illégale fait appel à des instruments de compensation des charges.

5.4.2 Optimisation et harmonisation de la formation, de l'équipement, des infrastructures et des procédures

Le morcellement des compétences en matière de gestion des frontières ne menace pas seulement d'entraver l'acquisition d'une vision globale à l'échelon étatique et une connaissance de la situation y relative. Dans le domaine opérationnel, il fait obstacle à la mise en place d'une formation fondamentalement harmonisée, à l'acquisition et l'utilisation efficaces de l'équipement et des infrastructures ainsi qu'à l'uniformité des bonnes pratiques.

Aussi l'un des objectifs partiels consiste-t-il à centraliser davantage le savoir-faire en matière de lutte contre la migration illégale, le trafic de migrants effectué par métier et leurs effets d'accompagnement et/ou leurs conséquences, notamment par la création de centres de compétence supracantonaux⁵⁴.

5.4.2.1 Optimisation Formation

En matière de formation, un potentiel d'optimisation a été identifié dans les premier, troisième et quatrième filtres.

Dans les représentations à l'étranger, il conviendra de veiller encore davantage à l'avenir à ce qu'il y ait suffisamment de personnel qualifié (en fonction du nombre de demandes de visa et de la pression migratoire locale), à savoir de collaborateurs disposant en particulier d'une sensibilisation appropriée à des aspects spécifiques de la migration illégale, du trafic de migrants effectué par métier ainsi que de l'utilisation abusive de documents sur leur lieu d'intervention^{55,56}. Afin de minimiser le risque, lié au système de mutation, d'une perte de savoir technique lors de la rota-

tion des collaborateurs des représentations, il convient en outre de garantir un transfert structuré entre les responsables, afin que le collaborateur qui entre en fonction bénéficie d'une introduction complète.

Au niveau de la formation des organes de contrôle aux frontières, l'objectif partiel consiste à aménager, parallèlement aux aspects techniques, la place requise aux facteurs non techniques (p. ex. incohérence dans l'attitude et le comportement, etc.), tant dans la formation que dans la pratique⁵⁷.

Dans l'espace Schengen, il s'agit d'améliorer la lutte contre la traite de migrants effectué par métier par des mesures de formation initiale et continue ciblées en faveur des autorités d'instruction⁵⁸.

Equipement/infrastructures

La technicité croissante du contrôle aux frontières a pour conséquence que les processus d'évaluation et d'acquisition ainsi que les infrastructures à acheter sont toujours plus complexes et plus onéreux. Les charges et coûts y relatifs doivent être réduits par la recherche et l'exploitation de synergies dans la poursuite du développement technique et l'acquisition de nouveaux appareils⁵⁹. Bien que cet objectif partiel ait été défini pour les organes de contrôle aux frontières, il s'applique également aux autorités relevant du quatrième filtre.

Le déroulement efficace du contrôle aux frontières dans les aéroports requiert également une certaine optimisation au niveau normatif. Concrètement, il convient de définir les infrastructures (par exemple sous la forme d'espaces de rangement, de salles d'attente et de bureaux, de guichets de contrôle, d'installations d'hébergement, etc.) que les exploitants d'aéroports

⁵⁴ TZ 4.2-4: La lutte contre la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier, leurs effets d'accompagnement et/ou leurs conséquences s'inscrit dans le cadre de centres de compétence suprarégionaux.

⁵⁵ TZ 1.1-1: Les collaborateurs des représentations sont sensibilisés à des aspects spécifiques de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier sur leur lieu d'intervention.

⁵⁶ TZ 1.1-2: Il y a suffisamment de personnel qualifié – proportionnellement au nombre de demandes de visas et de la pression migratoire au niveau local – dans les représentations consulaires.

⁵⁷ TZ 3.3-1: En dépit de la technicisation, le personnel est sensibilisé à l'importance d'examiner les soft skills, p. ex. incohérence dans l'attitude et le comportement, profils suspects.

⁵⁸ TZ 4.3-5: La formation des autorités d'instruction sur le thème «Lutte contre le trafic de migrants effectué par métier» est encouragée.

⁵⁹ TZ 3.3-2: Des synergies sont recherchées et exploitées dans la poursuite du développement technique et l'acquisition de nouveaux appareils.

doivent mettre à la disposition des organes de contrôle aux frontières, et de déterminer si et dans quelle mesure les exploitants d'aéroports doivent participer aux coûts du contrôle aux frontières⁶⁰.

Procédure

S'agissant du déroulement de la procédure, les objectifs partiels portent essentiellement sur la détection de la migration illégale, du trafic de migrants effectué par métier, d'autres formes de criminalité transfrontalières et l'identification des personnes qui y sont impliquées, sur la procédure en matière d'asile ainsi que sur l'exécution, soit sur des activités relevant exclusivement des troisième et quatrième filtres.

Aux frontières extérieures, il s'agit prioritairement de renforcer les mesures visant à l'identification des personnes qui, lors du contrôle aux frontières, masquent leur nationalité et/ou le nom de la compagnie aérienne avec laquelle elles ont voyagé⁶¹. Parallèlement, il convient de s'assurer que les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes⁶². Au sein de l'espace Schengen, il y a lieu de recourir systématiquement aux possibilités offertes par le système pour détecter les cas de migration illégale et de trafic de migrants effectué par métier et pour lutter contre ces phénomènes, ainsi que de prendre, sur l'ensemble du territoire national, des mesures⁶³ à même de renforcer considérablement le risque de détection de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier⁶⁴.

Au niveau de la procédure d'asile, des mesures appropriées s'imposent pour réduire le nombre de demandes d'asile a priori vaines⁶⁵ ou pour décider de leur diminution le plus rapidement possible⁶⁶. Parallèlement, il y a lieu d'associer le dépôt de plusieurs demandes d'asile a priori vaines à certaines conséquences, l'objectif étant également d'en réduire le nombre⁶⁷.

Un potentiel d'amélioration a également été identifié dans le droit des étrangers: il y a lieu de s'assurer à l'avenir que les autorités délivrant des autorisations de séjour (internes ou externes) vérifient systématiquement si les documents de voyage ne sont pas falsifiés et possèdent le savoir-faire nécessaire à cette fin⁶⁸.

Enfin, en matière d'exécution, il faut veiller à ce que les interfaces soient réduites à un minimum et à ce que les interfaces restantes ne fassent pas obstacle à l'exécution des mesures⁶⁹. Cela vaut notamment pour la poursuite du trafic de migrants effectué par métier, qui doit être plus déterminé et plus systématique, ce qui suppose une adaptation de la compétence en matière d'instruction ou une amélioration de la procédure d'enquête des cantons moyennant l'implication de l'interface avec le Cgfr pour la collecte et le traitement des indices⁷⁰. En matière d'exécution du renvoi, il faut tendre vers l'application de bonnes pratiques uniformes par l'ensemble des acteurs⁷¹.

⁶⁰ TZ 3.4-1: Des réglementations légales obligent les exploitants des aéroports à mettre à disposition des organes de contrôle aux frontières l'infrastructure nécessaire en vue de l'exécution des contrôles et des renvois, et fixent le niveau de participation des exploitants des aéroports aux coûts du contrôle aux frontières.

⁶¹ TZ 3.5-1: Les mesures visant à l'identification des personnes qui, lors du contrôle aux frontières, masquent leur nationalité et/ou le nom de la compagnie aérienne avec laquelle elles ont voyagé, sont renforcées.

⁶² TZ 3.1-1: Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes.

⁶³ TZ 4.1-2: Les potentiels systémiques de découverte de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier et de lutte contre ce phénomène sont systématiquement exploités.

⁶⁴ TZ 4.2-1: Renforcement important du risque de détection de la migration illégale dans l'espace intérieur.

⁶⁵ TZ 4.4-1: Le nombre de demandes d'asile a priori vaines diminue.

⁶⁶ TZ 4.4-2: Le rejet des demandes d'asile a priori vaines est communiqué dans un délai plus bref.

⁶⁷ TZ 4.4-3: Le dépôt de plusieurs demandes d'asile a priori vaines a des conséquences.

⁶⁸ TZ 4.3-4: Les autorités délivrant des autorisations de séjour vérifient systématiquement si les documents de voyage ne sont pas falsifiés et possèdent le savoir-faire nécessaire à cette fin.

⁶⁹ TZ 4.3-2: En matière d'exécution, les interfaces sont réduites à un minimum, les interfaces restantes ne faisant pas obstacle à l'exécution des mesures.

⁷⁰ TZ 0.3-2: Poursuite et sanction systématiques du trafic de migrants effectué par métier.

⁷¹ TZ 4.3-3: Les autorités compétentes pour l'exécution du renvoi se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes.

5.4.2.2 Harmonisation

Formation

A l'avenir, la formation dispensée aux gardes-frontières doit se conformer à des normes identiques et/ou se référer au tronc commun pour la formation des gardes-frontières de l'UE, et être sanctionnée par un examen au contenu uniforme⁷². Cette formation doit couvrir les deux objectifs principaux et viser en particulier à faciliter les entrées légales et à garantir la conformité de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme. Dans le cadre de la formation continue, il s'agit d'encourager des programmes de stage/d'échanges institutionnalisés entre les organes de contrôle aux frontières⁷³.

Équipement

Il y a lieu également de viser à une certaine standardisation de l'équipement des autorités compétentes pour le contrôle aux frontières, l'objectif étant qu'elles disposent d'un équipement identique ou tout du moins équivalent⁷⁴. Afin de favoriser la convergence

de l'équipement et des infrastructures, il convient de créer, sous la direction de l'ODM, un comité conjoint pour la coordination des projets informatiques et d'infrastructure entre les autorités de contrôle aux frontières⁷⁵.

5.4.3 Amélioration de la coopération à l'échelle internationale et avec des acteurs non étatiques

Une possibilité d'améliorer la coopération internationale a été constatée au niveau tant opérationnel (premier, troisième et quatrième filtres) que stratégique-politique (deuxième filtre).

Dans le premier filtre, il s'agit de faire en sorte que les représentations d'Etats membres de Schengen optimisent les relations qu'elles entretiennent dans des pays tiers dans le cadre de la collaboration Schengen pour se renseigner sur les phénomènes de la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier et diffuser des informations sur le sujet⁷⁶. Afin de réduire le nombre de personnes qui arrivent

⁷² TZ 3.1-2: Les formations dispensées au personnel se conforment à des normes identiques et sont sanctionnées par des examens au contenu uniforme.

⁷³ TZ 3.2-3: Des programmes de stage/d'échanges institutionnalisés entre les organes de contrôle aux frontières sont encouragés.

⁷⁴ TZ 3.1-3: Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières disposent d'un équipement technique identique ou tout du moins équivalent.

⁷⁵ TZ 3.2-2: Les organes de contrôle aux frontières créent conjointement un comité permanent en vue de la coordination des projets informatiques et d'infrastructure dans le domaine du contrôle aux frontières.

⁷⁶ TZ 1.1-3: Les représentations suisses utilisent les contacts qu'elles entretiennent au niveau local dans le cadre de la collaboration Schengen pour se renseigner sur les phénomènes de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier et diffuser leurs propres informations sur le sujet.

jusqu'aux frontières extérieures alors qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée⁷⁷, il y a lieu en outre (entre autres) de renforcer la coopération et l'échange d'informations entre les autorités de contrôle aux frontières et les entreprises de l'économie privée (en particulier les entreprises de transport aérien)⁷⁸. Il faut également encourager l'échange institutionnalisé entre les organes de contrôle aux frontières⁷⁹ et les organes de police⁸⁰ suisses et étrangers. Dans la mesure du possible, il s'agit de préparer et de soutenir cet échange au niveau politico-stratégique.

Enfin, à ce même niveau, la Suisse doit renforcer sa collaboration avec les Etats membres de l'UE dans le domaine de la gestion des frontières et, partant, sa contribution au développement de l'architecture sécuritaire européenne⁸¹.

5.5 Assurer la durabilité du système

Elaborée en accord avec les cantons, la présente stratégie sera soumise pour approbation au Conseil fédéral.

La stratégie indique les grands axes de la gestion des frontières en Suisse, en principe pour les cinq à sept années à venir; elle prévoit ainsi un horizon temporel adapté et propice à une mise en œuvre sérieuse et durable des objectifs poursuivis.

Précisons toutefois que la stratégie ne doit pas être trop rigide, mais être conçue de manière à pouvoir prendre en compte des événements imprévus et des tendances nouvelles. Il est donc indispensable de contrôler son efficacité à intervalles périodiques et de procéder à un examen général de la stratégie globale. L'examen annuel de la stratégie relève de la compétence du groupe de pilotage sur les frontières, qui est placé sous la direction de l'ODM et se compose de représentants de l'AFD (Cgfr), de fedpol, de la POCA ZH et de la POCA GE. Le cercle des participants de ce groupe ne coïncidant pas tout à fait avec celui du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières», il se réunira une fois par an sur le thème de la stratégie de gestion intégrée des frontières dans une composition élargie, incluant des représentants du DFAE (DR), du DDPS (SRC), de l'ASM, de la CCDJP et de la CCPCS.

⁷⁷ TZ 1.2-1: Le nombre de personnes qui arrivent jusqu'aux frontières extérieures alors qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée diminue.

⁷⁸ TZ 1.2-2: Renforcement de la coopération et de l'échange d'informations entre les autorités et l'économie privée.

⁷⁹ TZ 2.3-1: Les contacts entre les organes de contrôle aux frontières suisses et étrangers sont institutionnalisés. Les organes de contrôle aux frontières suisses échangent régulièrement et de manière institutionnalisée des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec leurs homologues étrangers.

⁸⁰ TZ 2.3-2: Les conférences de policiers nationales échangent régulièrement des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec les conférences de policiers à l'étranger, en particulier celles des pays voisins.

⁸¹ TZ 2.1-1: La Suisse renforce sa collaboration avec les Etats membres de l'UE dans le développement de l'architecture sécuritaire européenne.

6. Mise en œuvre de la stratégie

6.1 Mandat du Conseil fédéral portant sur l'élaboration d'un plan d'action

La proposition, soumise au Conseil fédéral, consistant à approuver la stratégie doit être accompagnée d'une proposition relative à l'attribution d'un mandat portant sur l'élaboration d'un plan d'action⁸². Ce dernier doit comprendre les mesures concrètes permettant d'atteindre les objectifs définis dans la stratégie et, partant, de garantir sa mise en œuvre.

6.2 Elaboration d'un plan d'action

Compétence

L'élaboration d'un plan d'action incombe au futur groupe de travail «Plan d'action pour une gestion intégrée des frontières». Seront représentées au sein de ce groupe les mêmes autorités que celles ayant participé à l'élaboration de la stratégie⁸³. Compte tenu de la diversité des objectifs partiels et, par conséquent, des mesures envisageables pour atteindre les objectifs, il n'est pas exclu que certains domaines fassent l'objet d'une subdivision. En tous les cas, il s'agit de s'assurer que les mesures soient élaborées par des personnes spécialisées dans les domaines en question, afin qu'elles soient aussi efficaces et orientées vers la pratique que possible.

Calendrier

Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer précisément la charge de travail associée à l'élaboration du plan d'action, il est important de définir un calendrier prévisionnel. Étant donné que le plan d'action implique en partie des questions très concrètes et assez délicates (en particulier celles relatives aux compétences et au financement), il donnera certainement lieu à un certain nombre de longues discussions. Il est donc réaliste de tabler sur une période de travail de 18 mois au minimum.

Exigences

Indépendamment de la diversité des mesures appelées à composer le catalogue, il faut veiller à ce que les responsabilités (mise en œuvre et financement) et les délais y relatifs soient clairement définis. Le degré de priorité des mesures est fixé en particulier en fonction de leur pertinence pour la stratégie, du rapport coûts-efficacité, de leur faisabilité, de leur potentiel et de leur urgence.

6.3 Mise en œuvre du plan d'action

La responsabilité de la mise en œuvre du plan d'action est définie dans ce dernier. Bien que l'application de nombre de mesures soit décentralisée, elle doit être coordonnée.

A cette fin, la conclusion d'une convention-cadre de droit public entre toutes les autorités impliquées sera étudiée après l'élaboration du plan d'action. Ce document serait appelé à régler les principaux points de la collaboration au niveau de la mise en œuvre du plan d'action et, partant, de la stratégie, à savoir, entre autres, les questions relatives au pilotage, aux compétences et aux tâches. La conclusion d'une convention-cadre doit par ailleurs permettre de recueillir un consensus contraignant et, ainsi, de consolider les travaux communs engagés dans le cadre de la mise en œuvre.

Le suivi et la surveillance de ces travaux sont assurés par le groupe de pilotage Frontières.

⁸² Addendum du 2 juin 2012: Par arrêté du 1^{er} juin 2012, le Conseil fédéral a approuvé le présent rapport final et a chargé un groupe de travail de la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre d'un plan d'action.

⁸³ Cf. note de bas de page n° 82.

7. Communication

D'un commun accord avec le responsable du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières» et de concert avec le SG DFJP, le directeur de l'Office fédéral des migrations décide si et dans quelle mesure l'opinion publique doit être informée de l'entrée en fonction du groupe stratégique, de son mandat, de ses consultations et de ses résultats.

8. Annexes

- Modèle suisse de gestion intégrée des frontières (26.1.2012)
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/modell-ibm_f.pdf
- Explication du modèle suisse de gestion intégrée des frontières (26.1.2012)
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/erlaeuterungen-ibm_f.pdf

ANNEXE I: Aperçu des objectifs partiels par groupes thématiques

Explication de la numérotation des objectifs partiels (cf. modèle):

TZ				Teilziel (Objectif partiel)
	0			Numéro du filtre (0 = multi filtre)
		0		Numéro de la problématique
			0	Numéro de l'objectif partiel

Renforcement de la vision globale à l'échelon étatique

Connaissance de la situation, échange d'informations et analyse sur les plans opérationnel et stratégique

TZ 0.1-1:	Les résultats des analyses sont communiqués au niveau opérationnel par des canaux institutionnalisés (flux d'informations circulaire).
TZ 1.1-4:	Le flux d'informations circulaire entre les organes chargés de la gestion des frontières et les représentations suisses à l'étranger est établi au moyen de canaux institutionnalisés et fait l'objet d'une synthèse dans une analyse migratoire centralisée.
TZ 0.1-4:	Il existe une plateforme sur laquelle toutes les autorités concernées peuvent publier des informations concernant la lutte contre la migration illégale.
TZ 2.2-1:	La participation à des comités internationaux de lutte contre la migration illégale est préparée à un niveau supérieur, pour l'ensemble des autorités.
TZ 2.2-2:	Après avoir pris part à un comité dédié à des questions ayant trait à la migration, les conclusions sont communiquées à l'ensemble des instances fédérales concernées.
TZ 2.2-3:	Le flux d'informations sur les questions de migration traitées dans les divers comités est régulier et institutionnalisé entre les instances fédérales et les cantons.
TZ 0.2-2:	Les échelons politico-stratégique et opérationnel échangent des informations à intervalles réguliers.
TZ 3.2-1:	Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières échangent régulièrement des informations de nature opérationnelle et stratégique.
TZ 4.1-3:	A l'appui des bases légales et techniques requises, les données personnelles sont systématiquement comparées entre les bases de données pertinentes.
TZ 0.3-1:	Collecte et évaluation systématique des indices de trafic de migrants effectué par métier pour chacun des quatre filtres.
TZ 4.1-1:	Toutes les autorités impliquées dans le processus d'exécution coopèrent largement et systématiquement et sont soumises à l'obligation d'annoncer tout indice de migration irrégulière ou du trafic de migrants effectué par métier.
TZ 0.1-2:	Il existe, à l'échelle nationale, une statistique sur les arrestations de personnes en situation irrégulière ou des passeurs au sein de l'espace intérieur.
TZ 0.1-3:	Il existe une analyse supérieure, intégrale et d'orientation nationale de toutes les informations pertinentes en matière de migration irrégulière et de criminalité transfrontalière (centre de compétence).
TZ 2.1-2:	La Suisse a une position documentée quant à la poursuite du développement de l'architecture sécuritaire nationale et européenne.
TZ 0.2-1:	Les informations/résultats opérationnels constituent le point de départ et la référence pour l'orientation stratégique à l'égard d'Etats tiers et de provenance.

TZ 0.2-4:	En Suisse, l'octroi d'aide à des Etats de provenance et de transit de migrants illégaux est lié à la mise en œuvre de mesures visant à combattre le trafic de migrants.
TZ 0.2-3:	Une importance accrue est accordée dans la politique migratoire aux questions relatives à la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier.
TZ 1.1-5:	La promotion du tourisme, le marketing local, etc. sont coordonnés avec les autorités chargées de délivrer les visas et les organes de contrôle aux frontières.

Incitations et compensation des charges

TZ 4.3-1:	En matière d'exécution, la pratique est définie en fonction d'intérêts nationaux à long terme, et non pas en fonction d'intérêts politiques à court terme.
TZ 4.2-2:	La décision de lutter de manière conséquente contre la migration irrégulière est encouragée par des incitations.
TZ 4.2-3:	La lutte contre la migration fait appel à des instruments de compensation des charges.

Optimisation et harmonisation de la formation, de l'équipement, des infrastructures et des procédures

TZ 4.2-4:	La lutte contre la migration illégale et le trafic de migrants effectué par métier, leurs effets d'accompagnement et/ou leurs conséquences s'inscrivent dans le cadre de centres de compétence suprarégionaux.
-----------	--

Optimisation

TZ 1.1-1:	Les collaborateurs des représentations sont sensibilisés à des aspects spécifiques de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier sur leur lieu d'intervention.
TZ 1.1-2:	Il y a suffisamment de personnel qualifié – proportionnellement au nombre de demandes de visas et de la pression migratoire au niveau locale – dans les représentations consulaires.
TZ 3.3-1:	En dépit de la technicisation, le personnel est sensibilisé à l'importance d'examiner les soft skills, p. ex. incohérence dans l'attitude et le comportement, profils suspects.
TZ 4.3-5:	La formation des autorités d'instruction sur le thème «Lutte contre le trafic de migrants effectué par métier» est encouragée.
TZ 3.3-2:	Des synergies sont recherchées et exploitées dans la poursuite du développement technique et l'acquisition de nouveaux appareils.
TZ 3.4-1:	Des réglementations légales obligent les exploitants des aéroports à mettre à disposition des organes de contrôle aux frontières l'infrastructure nécessaire en vue de l'exécution des contrôles et des renvois, et fixent le niveau de participation des exploitants des aéroports aux coûts du contrôle aux frontières.
TZ 3.5-1:	Les mesures visant à l'identification des personnes qui, lors du contrôle aux frontières, masquent leur nationalité et/ou le nom de la compagnie aérienne avec laquelle elles ont voyagé, sont renforcées.
TZ 3.1-1:	Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes.
TZ 4.1-2:	Les potentiels systémiques de découverte de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier et de lutte contre ce phénomène sont systématiquement exploités.
TZ 4.2-1:	Renforcement important du risque de détection de la migration illégale dans l'espace intérieur.
TZ 4.4-1:	Le nombre de demandes d'asile a priori vaines diminue.
TZ 4.4-2:	Le rejet des demandes d'asile a priori vaines est communiqué dans un délai plus bref.
TZ 4.4-3:	Le dépôt de plusieurs demandes d'asile a priori vaines a des conséquences.
TZ 4.3-4:	Les autorités délivrant des autorisations de séjour vérifient systématiquement si les documents de voyage ne sont pas falsifiés et possèdent le savoir-faire nécessaire à cette fin.
TZ 4.3-2:	En matière d'exécution, les interfaces sont réduites à un minimum, les interfaces restantes ne faisant pas obstacle à l'exécution des mesures.
TZ 0.3-2:	Poursuite et sanction systématiques du trafic de migrants effectué par métier.
TZ 4.3-3:	Les autorités compétentes pour l'exécution du renvoi se réfèrent à des bonnes pratiques uniformes.

Harmonisation

TZ 3.1-2:	Les formations dispensées au personnel se conforment à des normes identiques et sont sanctionnées par des examens au contenu uniforme.
TZ 3.2-3:	Des programmes de stage/d'échanges institutionnalisés entre les organes de contrôle aux frontières sont encouragés.
TZ 3.1-3:	Les autorités compétentes pour le contrôle aux frontières disposent d'un équipement technique identique ou tout du moins équivalent.
TZ 3.2-2:	Les organes de contrôle aux frontières créent conjointement un comité permanent en vue de la coordination des projets informatiques et d'infrastructure dans le domaine du contrôle aux frontières.

Amélioration de la coopération à l'échelle internationale et avec des acteurs non étatiques

TZ 1.1-3:	Les représentations suisses utilisent les contacts qu'elles entretiennent au niveau local dans le cadre de la collaboration Schengen pour se renseigner sur les phénomènes de la migration illégale et du trafic de migrants effectué par métier et diffuser leurs propres informations sur le sujet.
TZ 1.2-1:	Le nombre de personnes qui arrivent jusqu'aux frontières extérieures alors qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée diminue.
TZ 1.2-2:	Renforcement de la coopération et de l'échange d'informations entre les autorités et l'économie privée.
TZ 2.3-1:	Les contacts entre les organes de contrôle aux frontières suisses et étrangers sont institutionnalisés. Les organes de contrôle aux frontières suisses échangent régulièrement et de manière institutionnalisée des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec leurs homologues étrangers.
TZ 2.3-2:	Les conférences de policiers nationales échangent régulièrement des informations relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants effectué par métier avec les conférences de policiers à l'étranger, en particulier celles des pays voisins.
TZ 2.1-1:	La Suisse renforce sa collaboration avec les Etats membres de l'UE dans le développement de l'architecture sécuritaire européenne.

