

---

## Rapport final

# Projet reFRONT

## Analyse de la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières

Février 2023

---

Sur mandat du :

**Secrétariat d'État aux  
migrations SEM**  
Cornelia Lüthy  
Bettina Gerber  
Martin Banz

Auteur-e-s :

TC Team Consult SA  
Dr Bernhard Prestel  
Victor Prestel

KEK – CDC Consultants  
Magali Bernard

*Le présent rapport a été rédigé par TC TeamConsult et KEK – CDC en allemand puis traduit en français par le service de traduction du SEM.*

## **Table des matières**

---

<b>Liste des abréviations</b>	<b>II</b>
<b>Liste des graphiques</b>	<b>IV</b>
<b>1 Résumé</b>	<b>2</b>
<b>2 Contexte</b>	<b>4</b>
2.1 Bases	4
2.2 Frontières extérieures Schengen de la Suisse	6
2.3 Contrôle des frontières extérieures Schengen de la Suisse	9
2.4 Collaboration actuelle	11
2.5 Mesures requises et mandat du projet reFRONT	11
<b>3 Formation</b>	<b>13</b>
3.1 Analyse de la situation actuelle	13
3.2 Potentiels d'amélioration	18
3.3 Nouvelles formes de collaboration	19
3.4 Recommandations	22
<b>4 Processus, infrastructure et technologie</b>	<b>23</b>
4.1 Analyse de la situation actuelle	23
4.2 Potentiels d'amélioration	25
4.3 Nouvelles formes de collaboration	26
4.4 Recommandations	28
<b>5 Analyse des risques</b>	<b>29</b>
5.1 Analyse de la situation actuelle	29
5.2 Potentiels d'amélioration	32
5.3 Nouvelles formes de collaboration	33
5.4 Recommandations	35
<b>6 Politique / gouvernance</b>	<b>36</b>
6.1 Analyse de la situation actuelle	36
6.2 Potentiels d'amélioration	40
6.3 Nouvelles formes de collaboration	40
6.4 Évaluation des variantes	49
<b>7 Synthèse et recommandations</b>	<b>52</b>
<b>8 Perspective</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE</b>	<b>59</b>
ANNEXE 1 : vue d'ensemble des modèles de la future collaboration	59

## Liste des abréviations

---

al.	Alinéa
ALO	Airline Liaison Officer
art.	Article
ASM	Association des services cantonaux de migration
AUEA	Agence de l'Union européenne pour l'asile
BE	Canton de Berne
CCC	Formation de base commune pour les garde-frontières de toute l'Union européenne ( <i>Frontex Common Core Curriculum for border and coast guard basic training in the EU</i> )
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
Cepol	Agence de l'Union européenne qui encourage la coopération entre les services répressifs européens et internationaux grâce à la formation
CFS	Code frontières Schengen
CIRAM	Modèle d'analyse commune et intégrée des risques ( <i>Frontex Common Integrated Risk Analysis Model</i> )
CNC	Centre national de coordination
CRF	Centre régional de formation de police
Cst.	Constitution fédérale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EES	Entry-Exit System : système utilisé pour saisir les données d'entrée et de sortie et les données sur les refus d'entrée opposés aux ressortissants d'États tiers aux frontières extérieures de l'espace Schengen
ETP	Équivalents temps plein
EUROSUR	Système européen de surveillance des frontières
fedpol	Office fédéral de la police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FSI Frontières	Fonds pour la sécurité intérieure

GAM	Pilotage général des domaines de l’asile et des étranger, Autriche ( <i>Gesamtsteuerung Asyl- und Fremdenwesen, Österreich</i> )
GASIM	Centre commun d’analyse et de stratégie sur la migration illégale, Allemagne ( <i>Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, Deutschland</i> )
GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris
IBM	Gestion intégrée des frontières ( <i>Integrated Border Management</i> )
IGFV	Instrument relatif à la gestion des frontières et des visas (volet du Fonds pour la gestion intégrée des frontières [FGIF])
ILA	État de la situation aux frontières extérieures
ISP	Institut suisse de police
LD	Loi sur les douanes
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l’intégration
NFPoC	Point de contact national Frontex ( <i>National Frontex Point of Contact</i> )
NW	Canton de Nidwald
OEV	Ordonnance sur l’entrée et l’octroi de visas
OFAC	Office fédéral de l’aviation civile
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFJ	Office fédéral de la justice
OIM	Organisation internationale pour les migrations
Org	Ordonnance sur l’organisation
PES	Présentation électronique de la situation
PJF	Police judiciaire fédérale
SIS	Système d’information Schengen
SO	Canton de Soleure
SPOC	Single Point of Contact
SMIM	Situation de la migration irrégulière dans la zone méditerranéenne
RAM	Réseau d’analyse migratoire
SECO	Secrétariat d’État à l’économie
SEM	Secrétariat d’État aux migrations
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TIP	Technique et Informatique Policières Suisse

VIS	Système d'information sur les visas des États membres de Schengen
VS	Canton du Valais
ZH	Canton de Zurich

## Liste des graphiques

---

Graphique 1 : carte de l'espace Schengen.....	6
Graphique 2 : frontières extérieures Schengen de la Suisse.....	8
Graphique 3 : franchissements des frontières extérieures Schengen de la Suisse en 2019 .....	9
Graphique 4 : classement systématique du projet reFRONT.....	13
Graphique 5 : analyse SWOT relative à la formation.....	17
Graphique 6 : Structure visée pour la formation conforme au <i>Swiss Core Curriculum</i> ...	21
Graphique 7 : analyse SWOT relative aux processus, à l'infrastructure et à la technologie .....	24
Graphique 8 : analyse SWOT relative à l'analyse des risques .....	31
Graphique 9 : analyse SWOT relative à la politique et à la gouvernance .....	39
Graphique 10 : exigences posées au processus transversal Politique / gouvernance ...	41
Graphique 11 : variante 1 : harmonisation.....	43
Graphique 12 : variante 2 : uniformisation.....	46
Graphique 13 : chaîne d'effets de la future collaboration.....	53

# 1 Résumé

---

Comme la Suisse est entourée d'États membres de Schengen, elle ne partage pas de frontière terrestre avec des États tiers. Cependant, elle compte 19 aéroports, qui desservent aussi des États situés hors de l'espace Schengen. Ces points de passage non terrestre vers des États tiers sont établis sur le territoire suisse.

Aux échelons cantonal et fédéral, huit autorités structurées de manière hétérogène se chargent aujourd'hui du contrôle des frontières extérieures à l'espace Schengen<sup>1</sup>. Le contrôle est donc loin d'être uniforme. Ces autorités effectuent toutes les mêmes tâches, soumises aux mêmes exigences. Vis-à-vis de l'extérieur, c'est le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui est responsable de la bonne exécution des contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse et de la gestion de ces dernières. Sur le plan intérieur, cependant, le SEM n'a pas de compétences d'intervention vis-à-vis des autorités nationales chargées du contrôle aux frontières.

Le groupe de pilotage Frontière fait office de plateforme d'échange entre ces autorités. S'il réunit tous les acteurs importants, il n'a pas la compétence de donner des instructions. Aucune instance dotée des compétences nécessaires et des ressources correspondantes n'est jusqu'à présent responsable du système complet de contrôle aux frontières tant vis-à-vis de l'extérieur que sur le plan intérieur. Il manque donc un organe qui soit capable d'accélérer durablement les travaux d'optimisation et de définition de l'orientation stratégique de l'ensemble du système de contrôle des frontières suisses.

Une grande partie de la collaboration entre autorités se déroule de manière informelle. La complexité technique et régulatrice croissante de la gestion des frontières extérieures Schengen (p. ex., hausse de la numérisation, des exigences de l'Union Européenne [UE], notamment celles liées à Frontex<sup>2</sup>, Eurodac<sup>3</sup>, etc.) la pousse à ses limites. Le développement de structures, de produits, de processus et de systèmes uniformes constitue donc le premier potentiel d'amélioration du projet reFRONT. Cette harmonisation et cette uniformisation doivent simplifier le système global du contrôle aux frontières et accroître la qualité, l'efficacité et l'efficacé.

---

<sup>1</sup> À l'échelle fédérale : OFDF, à l'échelle cantonale : polices cantonales BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH.

<sup>2</sup> Agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes.

<sup>3</sup> Système de saisie, de stockage centralisé et de comparaison des empreintes digitales des requérantes et requérants d'asile et des personnes en fuite dans l'ensemble de l'Europe.

De plus, dans le cadre du projet reFRONT, des modèles de collaboration ont été développés dans différents domaines<sup>4</sup> importants pour le contrôle des frontières extérieures Schengen de la Suisse et ce, en s'appuyant aussi bien sur la collaboration actuelle et que sur les potentiels d'amélioration identifiés. Deux variantes ont été développées pour le domaine Politique/gouvernance. Ces modèles prévoient tous une collaboration plus intense, plus efficiente et davantage institutionnalisée entre les parties prenantes. Leur mise en œuvre permettrait d'éliminer les doublons et de mettre en place de nouveaux types de collaboration, plus efficaces et économes en ressources. Concrètement, le rapport final ci-après présente à ce sujet 21 recommandations.

L'objectif des modèles élaborés dans le cadre du projet reFRONT en vue de la future collaboration concernant le contrôle des frontières extérieures Schengen de la Suisse consiste à accroître la qualité ainsi que la sécurité en Suisse et dans l'espace Schengen. Cet objectif sera atteint en misant sur des collaboratrices et collaborateurs hautement qualifiés, des processus simplifiés, des systèmes efficaces, une analyse des risques efficace et conforme à leurs destinataires et sur une structure de gouvernance en adéquation avec les exigences.<sup>5</sup>

Les spécialistes ont obtenu les résultats ci-après, conjointement avec des représentantes et représentants des autorités pertinentes et d'autres expertes et experts. Les auteurs du présent rapport remercient tous les participantes et participants au projet reFRONT de leur fort engagement, de leur excellence ainsi que de la collaboration agréable qui a pu être établie avec chacune et chacun d'eux.

---

<sup>4</sup> Formation, processus/infrastructure/technologie, analyse des risques, politique/gouvernance

<sup>5</sup> Une vue d'ensemble des modèles de collaboration future élaborés dans le cadre du projet reFRONT figure à l'annexe 1.

## 2 Contexte

---

### 2.1 Bases

En vertu de l'art. 121 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse est explicitement du ressort de la Confédération. Sur le plan légal<sup>6</sup>, elle délègue aux cantons la compétence en matière de contrôle des personnes (contrôle aux frontières relevant du droit des étrangers). La rétrocession à la Confédération de tâches d'exécution dans ce domaine par voie légale (examen des conditions d'entrée et de sortie et entrée accordée/refusée) est en principe possible et conforme à la Constitution.<sup>7</sup> C'est ce qu'il ressort notamment de l'art. 31 al. 2 de l'Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV ; RS 142.204). Celui-ci prévoit que les collaboratrices et collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et des cantons chargés des contrôles aux frontières effectuent le contrôle des personnes aux frontières. Ce faisant, les collaboratrices et collaborateurs de l'OFDF exercent cette activité par délégation en application des accords conclus entre le Département fédéral des finances et les cantons<sup>8</sup>, puisque l'OFDF ne dispose en principe pas fondamentalement de compétences en matière de contrôle des personnes par la police des frontières.

En vertu de l'art. 31 al. 1 OEV, le Département fédéral de justice et police (DFJP) réglemente l'exécution des contrôles des personnes aux frontières extérieures<sup>9</sup> et intérieures<sup>10</sup>. Au sein du DFJP, le SEM a compétence en matière de conception et de conformité du contrôle aux frontières.<sup>11</sup> En vertu de l'art. 29a al. 2 OEV, il édicte des directives pour délimiter les contrôles aux frontières intérieures de ceux aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

S'agissant de la collaboration entre la Confédération et les cantons lors du contrôle des frontières extérieures de Schengen, l'art. 44 al. 1 Cst. souligne que la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux. L'art. 57 Cst. renforce ce principe en ce qui concerne la sécurité intérieure. En effet, il précise que la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la

---

<sup>6</sup> Voir l'art. 9 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20).

<sup>7</sup> Voir à ce sujet l'*Aktennotiz des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 26.01.2022 betreffend Bundeskompetenz ausländerrechtliche Grenzkontrolle*, Aktenzeichen: 612-683/20 (note de l'Office fédéral de la justice [OFJ] du 26 janvier 2022 relative à la compétence de la Confédération en matière de contrôle aux frontières relevant du droit des étrangers, référence du dossier : 612-683/20 ; en allemand uniquement).

<sup>8</sup> Voir également à ce sujet l'art. 9, al. 2, LEI et l'art. 97 de la loi sur les douanes (LD ; RS 631.0).

<sup>9</sup> Communes entre un État tiers et un État Schengen.

<sup>10</sup> Communes entre des États membres de Schengen.

<sup>11</sup> Voir l'art. 12, al. 2, let. c, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP ; RS 172.213.1).



protection de la population dans les limites de leurs compétences (al. 1) et coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure (al. 2). Par ailleurs, l'art. 44 OEV définit cette disposition plus précisément en indiquant que les autorités fédérales et cantonales compétentes pour l'exécution des dispositions en matière d'entrée coopèrent étroitement. Les stratégies nationales relatives à la gestion intégrée des frontières (*Integrated Border Management* [IBM]) concrétisent ces dispositions légales : les stratégies IBM élaborées en 2012 et celle de 2019 (stratégie IBM 2027), qui reposent sur une collaboration et une coordination – tant verticales qu'horizontales – renforcées entre les autorités fédérales et cantonales, ont permis d'établir des orientations stratégiques et des plans d'action communs pour toutes les activités déployées par les différentes institutions chargées de la gestion des frontières.

La Suisse est devenue membre de Schengen en 2008. À ce titre, elle s'est engagée à reprendre entre autres les règles de l'UE relatives à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, aux contrôles aux frontières extérieures et à leur développement. Le travail des autorités chargées des contrôles aux frontières des États membres de Schengen est régi, avec l'IBM et la planification intégrée, dans le code frontières Schengen (CFS) et dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>12</sup>, qui encouragent une « collaboration étroite et constante » entre les services compétents en matière de protection des frontières et de contrôle aux frontières. D'autres bases légales européennes qui ont pour objectif de simplifier la collaboration lors des contrôles aux frontières extérieures de Schengen sont la formation de base commune pour les garde-frontières de toute l'Union européenne (*Frontex Common Core Curriculum for border and coast guard basic training in the EU, CCC*)<sup>13</sup> et le modèle d'analyse commune et intégrée des risques (*Frontex Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM*). Non contraignants sur le plan juridique, ces documents sont plutôt des recommandations concernant la structure opérationnelle de chaque processus de soutien. La Suisse n'est pas membre de l'union douanière de l'UE. Elle dispose donc, à ses frontières intérieures, d'un dispositif permanent de collaboratrices et collaborateurs et de l'infrastructure de contrôle de l'OFDF qui peuvent contrôler les personnes lors de contrôles douaniers ou en cas de soupçons initiaux de la police. Si la situation l'exige, l'OFDF intensifie ces contrôles et renforce, à cet effet, sa présence dans les régions frontalières. Aux termes de l'art. 96 LD, l'OFDF accomplit des tâches de sécurité dans l'espace frontalier afin de contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

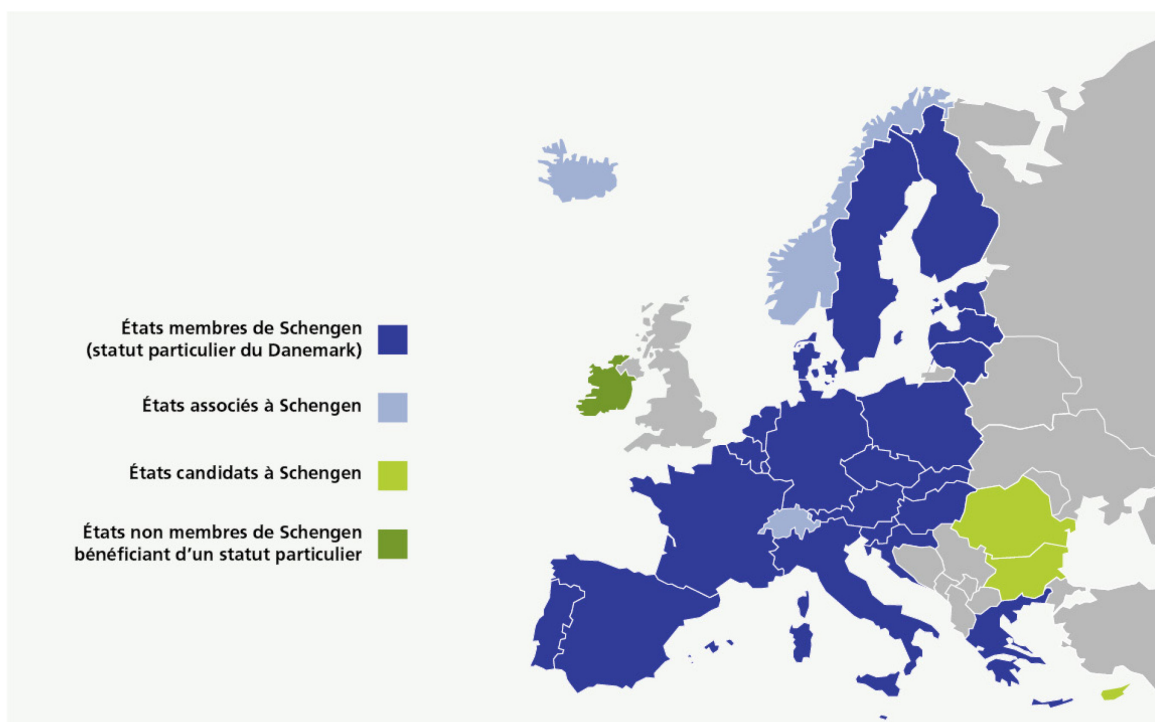
<sup>13</sup> Voir à ce sujet : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/75e38de7-87ef-11e7-b5c6-01aa75ed71a1>

population. Ces activités doivent être coordonnées avec celles qui sont accomplies par la police de la Confédération et des cantons. Conformément à l'art. 3 al. 5 LD, l'espace frontalier est une bande de terrain qui longe la frontière douanière. Le Département fédéral des finances (DFF) fixe la largeur de cette bande en accord avec le canton frontalier concerné.

Le contrôle de cet espace frontalier et des frontières intérieures avec les pays voisins immédiats de la Suisse ne fait pas l'objet du présent rapport. Celui-ci se consacre exclusivement à la collaboration des autorités chargées du contrôle aux frontières lors des contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.

## 2.2 Frontières extérieures Schengen de la Suisse

Alors qu'en principe, le contrôle des personnes<sup>14</sup> n'est plus autorisé aux frontières intérieures de l'espace Schengen, le contrôle à ses frontières extérieures a été renforcé et uniformisé.



Graphique 1 : carte de l'espace Schengen<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Les contrôles de personnes comprennent le contrôle des documents de voyage et le contrôle à l'entrée et à la sortie. Ils sont systématiquement effectués lorsque les voyageuses et voyageurs proviennent d'un État tiers. S'agissant des documents d'identité, leur authenticité est vérifiée. En ce qui concerne le contrôle à l'entrée, on s'assure que la personne est autorisée à entrer dans le pays. Par ailleurs, on consulte les registres importants, tels que le système d'information Schengen (SIS).

<sup>15</sup> Source : Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

En vertu de l'art. 5 CFS<sup>16</sup>, les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers désignés à cet effet, lesquels sont fixés au niveau national par le SEM en accord avec l'OFDF et les autorités fédérales et cantonales compétentes en matière de contrôle des personnes ainsi que l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), conformément à l'art. 29 al. 1 OEV.

Étant donné que la Suisse n'est entourée que d'États membres de l'espace Schengen et qu'il n'est donc pas possible d'y entrer par voie terrestre depuis un État non-membre, les frontières extérieures à l'espace Schengen de la Suisse se trouvent exclusivement dans les aéroports prévus pour une entrée en Suisse depuis un État tiers. Ces aéroports sont divisés en catégories A à D<sup>17</sup>, la catégorie A englobant les grands aéroports internationaux du pays (Bâle, Genève et Zurich). Les aéroports de taille moyenne sont classés dans la catégorie B. Des vols de ligne et/ou réguliers en provenance d'État tiers y sont accueillis.<sup>18</sup> Les aérodromes où le trafic aérien en provenance d'États tiers est faible ou simplement sporadique entrent dans la catégorie C.<sup>19</sup> Quant à la catégorie D, elle concerne les aérodromes plus petits qui accueillent très peu de vols en provenance d'États tiers.<sup>20</sup> Des avions en provenance de pays non-membres de l'espace Schengen peuvent atterrir sans restriction dans les aéroports et aérodromes des catégories A à C. Les vols à destination d'aérodromes de la catégorie D doivent être annoncés et autorisés au préalable.<sup>21</sup> Par conséquent, la Suisse dispose actuellement de 19 points de passage auxquels les frontières extérieures à l'espace Schengen peuvent être franchies.

---

<sup>16</sup> Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

<sup>17</sup> Cette catégorisation correspond à une classification de la pratique qui, par souci de simplicité, s'appuie sur la catégorisation relevant du droit sur les douanes et qui n'est pas inscrite dans la loi.

<sup>18</sup> Saint-Gall-Altenrhein, Berne, Lugano, Samedan et Sion.

<sup>19</sup> Granges, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Locarno et Payerne.

<sup>20</sup> Buochs, Dübendorf, Emmen, Mollis, Payerne, Saanen et Sankt Stephan.

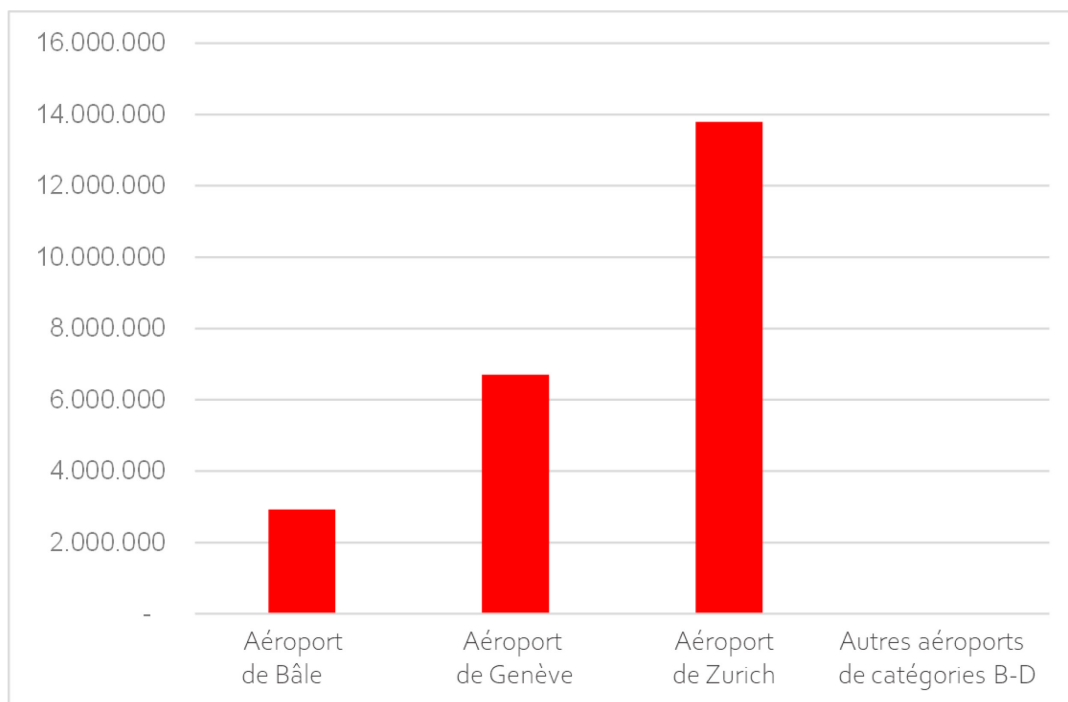
<sup>21</sup> Voir l'art. 29 al. 3 OEV.



**Graphique 2 : frontières extérieures Schengen de la Suisse**

En 2019<sup>22</sup>, le nombre total de passagères et passagers ayant atterri dans les aéroports et aérodromes des catégories A à D se montait à quelque 59 millions – 23,5 millions d’entre eux provenaient d’États tiers sis en dehors de l’espace Schengen. 99,96 % des franchissements de la frontière extérieure à Schengen de la Suisse ont été enregistrés dans les trois grands aéroports de Bâle (2 920 000 passagères et passagers env. soit 13 % des franchissements de la frontière extérieure à Schengen), de Genève (6 700 000 passagères et passagers env. soit 29 % des franchissements de la frontière extérieure à Schengen) et de Zurich (13 800 000 passagères et passagers env. soit 58 % des franchissements de la frontière extérieure à Schengen). Quelque 9000 passagères et passagers (soit 0,04 %) ont franchi la frontière extérieure à Schengen dans les aéroports des catégories B à D.

<sup>22</sup> Pour des raisons de représentativité, les chiffres datent de la période précédant la pandémie du coronavirus.



**Graphique 3 : franchissements des frontières extérieures Schengen de la Suisse en 2019**

La plus grande frontière extérieure à Schengen de la Suisse est l'aéroport de Zurich, eu égard au nombre de points de passage frontaliers. L'aérodrome de Mollis (canton de Glaris, catégorie D) représente, quant à lui, la plus petite frontière extérieure à Schengen de la Suisse (52 passagères et passagers de vols en provenance d'États tiers).<sup>23</sup>

Les chiffres relatifs aux passagères et passagers franchissant les frontières extérieures suisses de l'espace Schengen sont actuellement saisis de manière décentralisée, si bien qu'obtenir une image globale consolidée n'est pas chose aisée. En cas de consolidation des chiffres, cette saisie décentralisée, caractérisée par différents supports de données, comporte le risque d'erreurs de transmission.

### 2.3 Contrôle des frontières extérieures Schengen de la Suisse

En vertu de l'art. 9 LEI, les cantons exercent le contrôle des personnes sur leur territoire. Toutefois, certains cantons qui ont un aéroport sur leur territoire et donc une frontière extérieure de l'espace Schengen ont fait usage de la possibilité susmentionnée, à savoir déléguer le contrôle aux frontières relevant du droit des étrangers à la Confédération et, par là-même, à l'OFDF. Celui-ci accomplit actuellement cette tâche dans 11 aéroports suisses. Les polices cantonales concernées s'en chargent dans les huit aéroports restants :

<sup>23</sup> Source : SEM.

<b>Aéroport</b>	<b>Autorité compétente en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse</b>
Bâle	OFDF
Berne	Police cantonale bernoise
Buochs	Police cantonale nidwaldoise
Dübendorf	Police cantonale zurichoise
Emmen	OFDF
Genève	OFDF/police cantonale genevoise (2 <sup>de</sup> ligne de contrôle)
Granges	Police cantonale soleuroise
La Chaux-de-Fonds	OFDF
Lausanne	OFDF
Locarno	OFDF
Lugano	OFDF
Mollis	Police cantonale glaronnaise
Payerne	OFDF
Saanen	Police cantonale bernoise
Sankt Stephan	Police cantonale bernoise
Samedan	OFDF
Sion	OFDF/police cantonale valaisanne
Saint-Gall-Altenrhein	OFDF
Zurich	Police cantonale zurichoise

Par conséquent, huit autorités de contrôle œuvrent aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.<sup>24</sup> Il en résulte que le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen est très fragmenté. Les huit autorités en charge des aspects opérationnels de ce contrôle œuvrent aux niveaux fédéral et cantonal. Elles emploient un nombre plus ou moins grand de collaboratrices et collaborateurs (police cantonale NW : 69 équivalents temps plein (ETP)<sup>25</sup> , police cantonale GL : 72 ETP<sup>26</sup> , police cantonale ZH : 3939

<sup>24</sup> À l'échelon fédéral : OFDF ; à l'échelon cantonal : polices cantonales BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH.

<sup>25</sup> Voir à ce sujet : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/413316/umfrage/polizeibestand-in-der-schweiz-nach-kantonen/> (en allemand uniquement)

<sup>26</sup> Voir à ce sujet : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/413316/umfrage/polizeibestand-in-der-schweiz-nach-kantonen/> (en allemand uniquement)

collaboratrices et collaborateurs<sup>27</sup>, OFDF : env. 4500 collaboratrices et collaborateurs<sup>28</sup>) et sont structurées différemment. Pour de nombreuses polices cantonales, le contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen ne constitue pas une activité principale et n'occupe donc pas une place prépondérante dans la formation de leurs collaboratrices et collaborateurs. Certaines d'entre elles disposent cependant d'unités organisationnelles qui font du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen leur activité principale.

Il règne donc une grande hétérogénéité parmi les acteurs concernés. Toutefois, il faut se rendre compte que dans les aéroports, 99,96 % des contrôles de personnes aux frontières extérieures Schengen sont réalisés soit par la police cantonale zurichoise (aéroport de Zurich) soit par l'OFDF (aéroports de Bâle et de Genève).

## 2.4 Collaboration actuelle

En Suisse, plusieurs acteurs hétérogènes réalisent le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen et ce, indépendamment les uns des autres. Cette fragmentation pose des défis au quotidien étant donné que les institutions concernées effectuent toutes les mêmes tâches avec des formations, des profils professionnels, des processus, des systèmes, des produits d'analyse des risques et des structures de gouvernance qui leur sont propres la plupart du temps. Il n'existe aucune instance dotée des compétences requises responsable de l'intégralité du contrôle aux frontières et compétente en matière de qualité et d'optimisation du système dans son ensemble. Les échanges et la coordination entre les institutions concernées ont lieu généralement via des canaux informels et dépendent fortement des personnes haut placées.

## 2.5 Mesures requises et mandat du projet reFRONT

La structure décrite ci-dessus atteint néanmoins ses limites en raison de la complexité technique et régulatrice croissante du contrôle aux frontières (p. ex., davantage de numérisation, exigences de l'UE, Frontex comprise) et des exigences élevées qui en résultent pour les institutions, les processus et les systèmes concernés. L'évaluation de la stratégie IBM 2012<sup>29</sup> et l'élaboration de la stratégie IBM 2027 confirment ce fait et ont

---

<sup>27</sup> Rapport annuel 2020 de la police cantonale de Zurich : <https://www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/kantonspolizei-zuerich/bilder-berichte-zahlen.html> (en allemand uniquement)

<sup>28</sup> Voir à ce sujet : <https://www.bazg.admin.ch/bazg/fr/home/l-ofdf/organisation.html>

<sup>29</sup> Rapport final concernant l'évaluation de la gestion intégrée des frontières, TC/KEK 2018 : <https://www.rhf.admin.ch/sem/fr/home/themen/einreise/ibm.html> (en allemand uniquement, avec résumé en français)

révélé qu'il était possible d'améliorer l'efficacité et l'efficience des formes et des structures de la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Le DFJP et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont donc lancé un projet commun intitulé « reFRONT » qui se compose de quatre sous-projets, à savoir : (1) Formation, (2) Processus, infrastructure et technologie, (3) Analyse des risques, et (4) Politique et gouvernance. Dans le cadre du mandat du 18 novembre 2019, les objectifs suivants ont été formulés pour chacun d'entre eux et traités avec l'aide de collaboratrices et collaborateurs de différentes autorités et institutions impliquées dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen et/ou expertes dans les domaines étudiés<sup>30</sup> :

- analyser les formes et les structures de la collaboration dans le domaine de la gestion des frontières ;
- identifier les potentiels d'amélioration de la collaboration dans le domaine en question ;
- illustrer la manière dont le mandat, la composition et l'inscription dans la loi du groupe de pilotage Frontière doivent être structurés de sorte à ce qu'il puisse renforcer sa position et son impact;
- contrôler s'il faut créer un organe politique de suivi pour mettre en œuvre la stratégie IBM et, si tel est le cas, déterminer la forme qu'il devrait revêtir ;
- mettre en évidence la manière de formaliser et d'intensifier la coopération en recourant à de nouvelles formes de collaboration tout en ménageant les ressources.

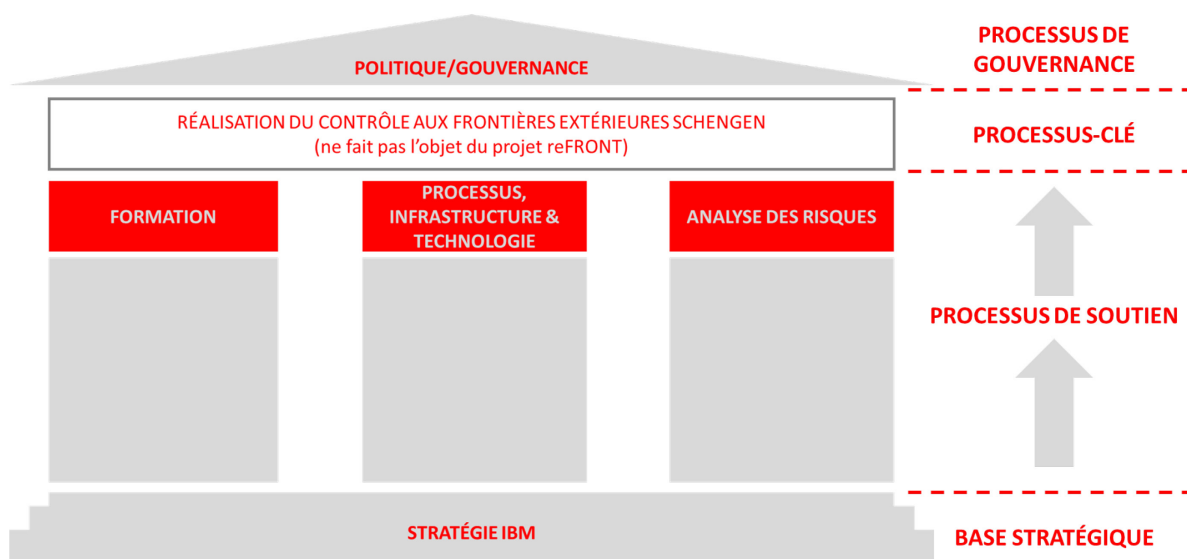
Le projet reFRONT se fonde sur la stratégie IBM en tant que base stratégique sur laquelle chacun des sous-projets s'appuie. Ceux-ci comprennent, d'une part, les processus de soutien (formation, processus, infrastructure et technologie, analyse des risques) et, d'autre part, le processus transversal Politique et gouvernance qui concerne les normes pour l'interaction des processus, leur coordination et leur mise en œuvre. Conformément au mandat, le processus-clé relatif à l'exécution du contrôle aux frontières extérieures Schengen ne fait, en revanche, pas l'objet du projet reFRONT. Par ailleurs, le mandat n'aborde pas explicitement le financement desdits contrôles. Cependant, ce thème a gagné en actualité en raison du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) du 25 août 2021 selon lequel les cantons de Bâle et de Genève doivent indemniser financièrement la Confédération pour les contrôles que l'OFDF effectue aux frontières extérieures Schengen dans leur aéroport.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Les résultats présentés dans ce rapport ont été élaborés dans le cadre de 14 ateliers, avec la participation des représentants suivants : OFDF, DFAE, fedpol ; polices cantonales BE, BS, GE, SG, SO, ZH ; CCDJP, CCPCS ; SRC ; TIP ; ISP ; ASM.

<sup>31</sup> Audit de la mise en œuvre économique du transfert des tâches de police cantonale, CFF 2021 : [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/wirtschaft\\_und\\_verwaltung/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/21335/21335BE-Endqueltige-Fassung-V04.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21335/21335BE-Endqueltige-Fassung-V04.pdf) (en allemand uniquement, avec résumé en français)





**Graphique 4 : classement systématique du projet reFRONT**

Les résultats élaborés dans le cadre du projet reFRONT sont présentés dans les chapitres qui suivent. Outre une brève analyse de la situation actuelle et l'identification des potentiels d'amélioration pour les processus de soutien et de gouvernance, les nouvelles formes de collaboration sont mises en évidence et des recommandations sont formulées pour leur mise en œuvre.

## 3 Formation

### 3.1 Analyse de la situation actuelle

Les autorités suisses qui contrôlent les frontières extérieures Schengen forment leur personnel elles-mêmes. Dans ce contexte, il importe de différencier les collaboratrices et collaborateurs actifs sur la première ligne de contrôle de ceux qui travaillent sur la seconde ligne : sur la première ligne, les voyageuses et voyageurs sont soumis à un contrôle portant sur les formalités d'entrée. En outre, l'analyse de leur comportement lorsqu'ils se rendent au guichet et pendant le contrôle permet de décider si certains d'entre eux doivent se soumettre à un contrôle plus approfondi en seconde ligne. Ce dernier peut avoir lieu dans un endroit prévu à cet effet plutôt que dans la zone où toutes les autres personnes sont contrôlées (guichet de la première ligne de contrôle). Voir à ce sujet l'art. 2, n° 12, CFS.

Tandis que les collaboratrices et collaborateurs de la première ligne peuvent parfois suivre des formations spécifiques, ceux de la seconde ligne sont plus souvent des généralistes

qui ne sont pas formés spécifiquement au contrôle aux frontières et qui apprennent leur métier sur le terrain.

### 3.1.1 Parties prenantes

Les différentes autorités<sup>32</sup> mentionnées ci-dessous et impliquées dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse suivent des approches de formation hétérogènes. Elles engagent des collaboratrices et collaborateurs de différents profils professionnels.

#### 3.1.1.1 Police cantonale zurichoise

La police cantonale zurichoise, qui réalise à l'aéroport de Zurich la plupart des contrôles à une frontière extérieure de Schengen de la Suisse, propose sa propre formation Assistance de sécurité pour contrôle aux frontières (*Sicherheitsassistenz Grenzkontrolle*) pour les collaboratrices et collaborateurs sur la première ligne de contrôle. Cette formation théorique et pratique s'étend sur douze semaines. La partie théorique (7 – 8 semaines) aborde différentes matières<sup>33</sup> et se termine par un examen. Après la réussite de l'examen, les candidates et candidats suivent la formation pratique (4 - 5 semaines) au cours de laquelle des instructrices et instructeurs les encadrent pendant leur travail quotidien. Ces collaboratrices et collaborateurs civils ainsi formés interviennent exclusivement sur la première ligne de contrôle.

Par ailleurs, la première ligne de contrôle plus (*erste Kontrolllinie plus*) a été créée au début de l'année 2022 eu égard à la mise en service du système entrée/sortie (*Entry-Exit System EES*) de gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen. Tous les collaboratrices et collaborateurs civils qui travaillent sur cette ligne ont suivi la formation susmentionnée et participé à un stage (deux fois un mois) sur la seconde ligne de contrôle. Des policières et policiers de la police cantonale de Zurich effectuent le contrôle sur la seconde ligne. Tous ont suivi une formation professionnelle (policière/policier) de deux ans. Leur deuxième année de formation s'est déroulée intégralement à la police aéroportuaire. Ils ont donc déjà travaillé sur la première ligne de contrôle à la frontière extérieure de l'espace Schengen. Leurs formation initiale et formation continue spécifiques ont lieu sur le terrain, dans le cadre de cours de perfectionnement internes ou de cours organisés par l'Institut suisse de police (ISP).

---

<sup>32</sup> L'ordre dans lequel apparaissent les parties prenantes découle du volume des contrôles effectués à chaque point de passage d'une frontière extérieure de l'espace Schengen.

<sup>33</sup> Prescriptions d'entrée, documents d'identité, droit, organisation, connaissance des lieux.

### 3.1.1.2 OFDF

L'OFDF a mis en place sa propre formation professionnelle de spécialiste en douane et sécurité des frontières : d'une durée de deux ans, elle aborde de nombreux thèmes. Elle comprend deux phases : au cours de la formation de base, les futures collaboratrices et collaborateurs de l'OFDF apprennent à effectuer avec efficacité des contrôles de marchandises, de personnes et de moyens de transport. Pendant la seconde phase, ils se spécialisent dans l'une des trois disciplines (contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport). Le personnel ainsi formé est engagé sur la première ou la seconde ligne de contrôle dans les aéroports de Bâle et de Genève. Les règles concernant les collaboratrices et collaborateurs qui travaillent sur la seconde ligne de contrôle sont définies dans des accords de gestion cantonaux.

L'OFDF a également développé diverses offres de formation continue composées de modules d'apprentissage en ligne et de présence sur la première ou la seconde ligne de contrôle. Le module d'apprentissage en ligne Schengen de l'OFDF est mis à la disposition des polices cantonales via l'ISP. Les autres offres de formation continue spécifiques au domaine du contrôle des frontières ne sont pour l'instant pas disponibles via l'ISP : l'OFDF les propose directement aux polices concernées.

Dans ce contexte, il convient en outre de garder à l'esprit que le présent rapport ne porte pas sur les contrôles douaniers aux frontières de la Suisse que les spécialistes de l'OFDF effectuent dans le cadre de leurs propres activités.

### 3.1.1.3 Autres polices cantonales chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen<sup>34</sup>

Les centres régionaux de formation de police (CRF)<sup>35</sup> où a lieu la formation de base des policières et policiers cantonaux ne proposent pas de module de formation spécifique dans le domaine du contrôle aux frontières. Les polices cantonales forment plutôt parfois elles-mêmes les collaboratrices et collaborateurs actifs dans le domaine du contrôle aux frontières. Cette formation doit être illustrée par les exemples suivants :

- La police cantonale de Berne dispose d'un programme de formation d'un mois que suivent les nouveaux collaboratrices et collaborateurs stationnés à l'aéroport de Berne-Belp (de catégorie B). Il est suivi d'un stage d'un mois effectué à l'aéroport de Zurich auprès de la police cantonale zurichoise. En outre, les

---

<sup>34</sup> Polices cantonales BE, GE, GL, NW, SO, VS.

<sup>35</sup> Académie de Police de Savatan (AP), Centre Interrégional de Formation de Police (CIFPol), Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH), Polizeischule Ostschweiz (PSO), Scuola Cantonale di Polizia Ticino (SCP), Zürcher Polizeischule (ZHPS).

collaboratrices et collaborateurs de la police aéroportuaire de Berne-Belp suivent une formation ISP de spécialiste du contrôle des documents d'identité de niveau I. Les collaboratrices et collaborateurs de la police stationnés sur les aérodromes de Saanen et de St-Stephan (tous deux de catégorie D) suivent quant à eux des formations et des stages de plusieurs jours à Berne-Belp.

- La police cantonale du Soleure initie les collaboratrices et collaborateurs chargés du contrôle de sa frontière extérieure Schengen à l'aéroport de Granges (de catégorie C) par une formation théorique et pratique d'une journée. En outre, tous les membres du corps de police chargés du contrôle à l'aéroport doivent acquérir les connaissances théoriques de base nécessaires à l'aide du "module d'apprentissage en ligne Schengen". Depuis deux ans environ, ils doivent aussi suivre une formation continue d'une demi-journée, conçue par des experts en criminalistique, sur le contrôle des documents. Les deux membres du corps de police responsables majoritairement de l'exécution correcte des contrôles à la frontière à Granges ont en plus effectué chacun un stage auprès de la police de l'aéroport de Zurich-Kloten (pendant deux semaines et demie) et auprès de la police bernoise à Belp (pendant dix jours).
- La police cantonale valaisanne propose aux collaboratrices et collaborateurs stationnés à l'aéroport de Sion (de catégorie B) de participer à la formation ISP de spécialiste du contrôle des documents d'identité de niveau I. En outre, ces collaboratrices et collaborateurs suivent chaque année un cours d'approfondissement d'une journée à l'aéroport de Genève.

#### 3.1.1.4 ISP

L'ISP s'appuie sur une grande expertise de la formation initiale et du perfectionnement de la police, y compris par l'apprentissage en ligne et grâce à d'autres moyens de formation. Il propose des cours, des cycles de formation et organise des événements dans des secteurs qui sont pertinents notamment pour le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen<sup>36</sup>. Il n'existe pas encore de cours spécifiques portant exclusivement sur la formation générale et le perfectionnement dans le domaine du contrôle aux frontières.

---

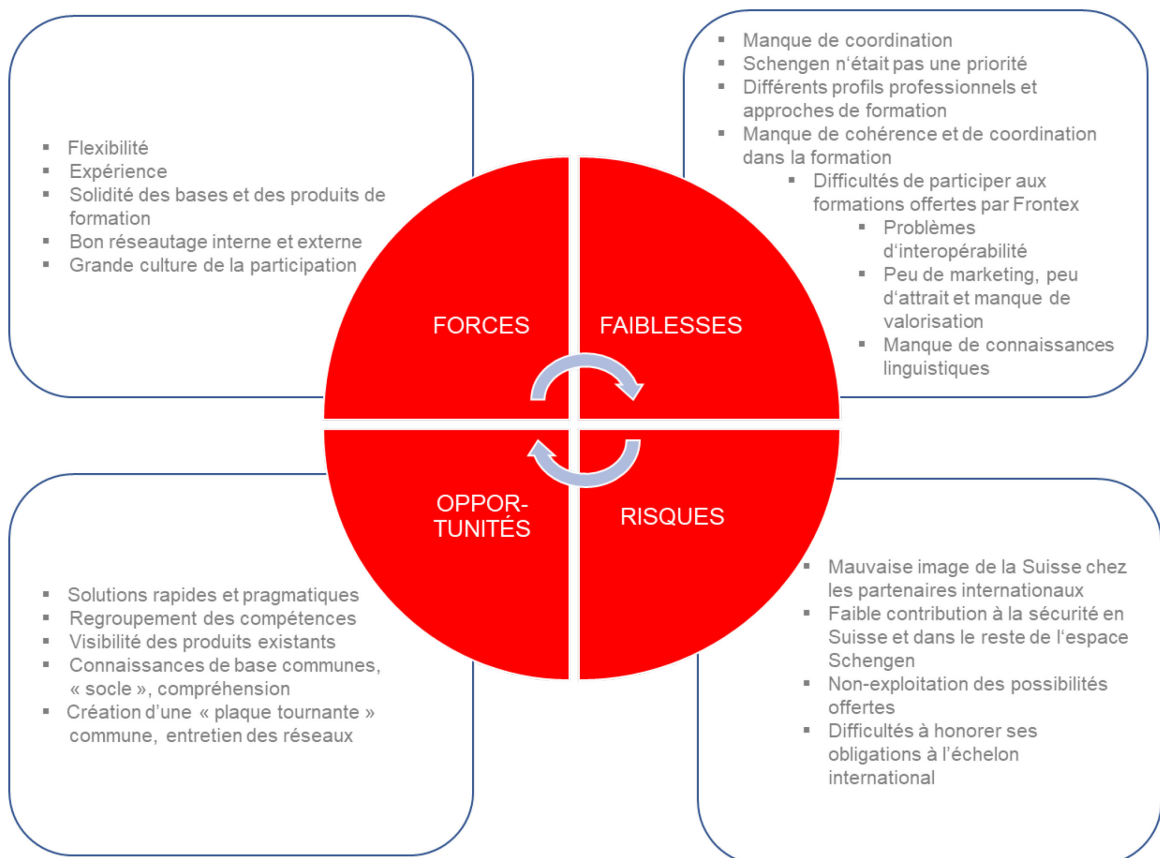
<sup>36</sup> P. ex., spécialiste du contrôle des documents d'identité de niveaux I + II ; journée de pratique comme spécialiste du contrôle des documents d'identité ; rapatriements accompagnés (cours de base, chefs d'intervention).

### 3.1.1.5 Acteurs internationaux

Frontex développe des programmes de formation qui englobent tant une formation de base commune pour les garde-frontières de l'espace Schengen qu'une formation (de niveau moyen à élevé) destinée aux collaboratrices et collaborateurs de haut niveau. De plus, cette agence forme elle-même des formatrices et formateurs et propose des formations pour les garde-frontières. Cepol (agence de l'UE qui encourage la coopération entre les services de poursuites pénales européens et internationaux à travers des formations) propose des cours de perfectionnement destinés au personnel des services de poursuites pénales d'Europe dans le domaine de la collaboration policière dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière.

### 3.1.2 Forces, faiblesses, opportunités et risques de la collaboration actuelle

Les forces, les faiblesses et les risques de la collaboration actuelle ont été étudiés dans le cadre d'une analyse SWOT. Les résultats se présentent comme suit :



**Graphique 5 : analyse SWOT relative à la formation**

### 3.1.3 Bilan intermédiaire

Les différents acteurs qui œuvrent dans le domaine de la formation et du perfectionnement du contrôle aux frontières collaborent bien et, la plupart du temps, de manière informelle. Cependant, il n'y a aucune coordination globale, institutionnalisée et spécifique à la

formation. Les deux plus grands acteurs suisses (OFDF et police cantonale zurichoise) actifs dans le cadre du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen forment le personnel chargé de réaliser cette tâche (première et seconde ligne de contrôle) de manière indépendante et selon des programmes différents. Il en résulte forcément des doublons étant donné que la police cantonale zurichoise mais aussi l'OFDF doivent mettre des ressources à disposition pour la formation et le perfectionnement.

S'ajoute à cela le fait qu'en Suisse, il n'existe aucun profil professionnel uniforme dans le domaine du contrôle aux frontières. Bien au contraire, nous en distinguons trois :

- assistance de sécurité Contrôle aux frontières (*Sicherheitsassistenz Grenzkontrolle* ; police cantonale de Zurich) ;
- spécialistes en douane et sécurité des frontières (OFDF) ;
- policières et policiers avec ou sans formation complémentaire (autres polices cantonales).

Il est intéressant d'observer, en vue des réflexions ultérieures en lien avec le remaniement de la formation en Suisse, quels profils professionnels et modèles prédominent à l'étranger. Nous constatons que d'autres États membres de l'espace Schengen, à l'instar de la Suède, ont créé leur propre profil professionnel pour la première ligne de contrôle et qu'ils confient, de manière similaire au modèle de l'assistance de sécurité de la police cantonale de Zurich, la réalisation du contrôle aux frontières à des collaboratrices et collaborateurs civils et ce, à des coûts comparativement moins élevés.

### 3.2 Potentiels d'amélioration

S'agissant du domaine de la formation, les potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés en se fondant sur l'analyse de la situation actuelle :

- **création d'un tronc commun de formation « *Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières* »** : toutes les personnes actives dans le contrôle aux frontières devraient être formées selon le tronc commun de formation contraignant « *Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières* » qui se fonde sur le CCC ;
- **mise en place d'un centre de compétences Schengen pour coordonner les thèmes relatifs à Schengen en Suisse** : il faut mettre en place un centre de compétences Schengen en tant que Single Point of Contact (SPOC) pour coordonner les thèmes relatifs à Schengen. Il coordonnera notamment la formation initiale et la formation continue. Par ailleurs, il jouera le rôle d'interlocuteur pour tout ce qui a trait aux nouveaux développements pertinents ;

- **intégration du thème du contrôle aux frontières dans la formation continue** : un module de formation continue (policière) relatif aux développements et aux nouveaux défis dans le domaine du contrôle aux frontières devrait être créé à l'ISP en raison de la grande dynamique de ce thème. En outre, il devrait faire partie intégrante des formations continues des autorités pertinentes ;
- **amélioration de l'interaction avec Frontex** : il importerait de continuer d'optimiser l'interaction avec Frontex, notamment le processus d'appel d'offres pour les formations continues Frontex. De plus, les autorités intéressées devraient être informées sans tarder des offres pertinentes.

### 3.3 Nouvelles formes de collaboration

#### 3.3.1 Collaboration future dans le domaine de la formation et du perfectionnement du personnel chargé du contrôle aux frontières extérieures Schengen

Le nouveau modèle de collaboration suivant a été développé pour la formation du personnel chargé du contrôle aux frontières, en tenant compte de la situation actuelle et des potentiels d'amélioration identifiés :

*Des profils professionnels uniformes répondant aux particularités locales du contrôle aux frontières extérieures Schengen seront développés. Tous les collaboratrices et collaborateurs actifs dans ce domaine seront formés sur une base uniforme et se perfectionneront ensemble conformément au tronc commun de formation « Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières ». Leur formation comprendra plusieurs modules complémentaires. Un centre de compétences Schengen est à disposition en tant que SPOC pour tous les nouveaux développements pertinents. Il coordonne notamment la formation de base et les cycles de perfectionnement.*

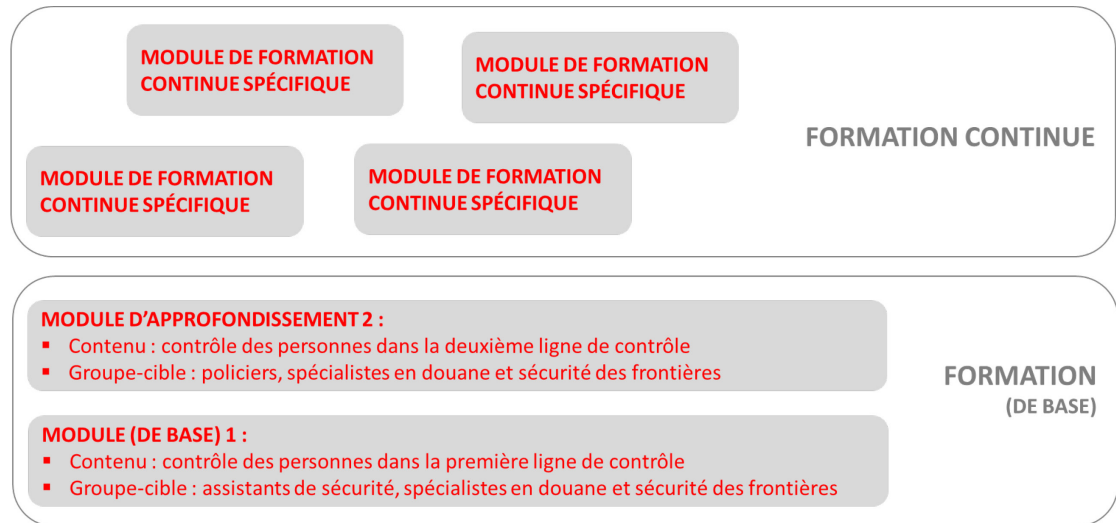
Ce modèle contient les éléments ci-dessous :

- profils professionnels uniformes : comme mentionné plus haut, toutes les autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse ont le même mandat légal. Celui-ci repose sur les bases légales précitées, qui laissent peu de marge de manœuvre au niveau de l'exécution. Soumettre le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse aux profils échelonnés uniformes suivants, basés sur le tronc commun *Swiss Core Curriculum* et complétés par une formation continue commune, est donc tout à fait judicieux :

- assistantes et assistants de sécurité Frontière : formation au contrôle de personnes dans la première ligne de contrôle des frontières extérieures Schengen. Les activités de ce profil professionnel concernent le contrôle des passagères et passagers eu égard aux formalités d'entrée et une analyse de leur comportement lorsqu'ils se rendent au guichet et pendant le contrôle afin de déterminer s'il faut soumettre certains d'entre eux à un contrôle plus approfondi dans la seconde ligne de contrôle. Ce profil professionnel sera ouvert aux collaboratrices et collaborateurs civils ;
- spécialistes en douane et sécurité aux frontières : en plus des tâches de contrôle des personnes, ce profil professionnel inclut le contrôle de marchandises et de moyens de transport ainsi qu'une formation dans l'une de ces disciplines. La formation sur la première ligne de contrôle fait partie intégrante de la formation de base des spécialistes. Après avoir suivi une formation continue uniforme et développée en commun, les spécialistes douane et sécurité des frontières pourraient également être affectés à la seconde ligne de contrôle des aéroports ;
- policières et policiers cantonaux avec formation complémentaire : les policières et policiers cantonaux pourront être assignés au contrôle des frontières extérieures Schengen de la Suisse pour autant qu'ils aient suivi la formation uniforme et développée en commun consacrée à cette fonction ;
- formation ou perfectionnement uniforme ou commun conformément au tronc commun *Swiss Core Curriculum* : toutes les autorités impliquées dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse formeront leur personnel selon les normes de cette formation développée en commun sur la base du CCC. Les doublons qui existaient jusqu'à présent seront éliminés grâce aux directives uniformes du *Swiss Core Curriculum* et à des modules de formation et de perfectionnement au contenu élaboré en commun ;
- formation comprenant des modules complémentaires : le « *Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières* » contient des modules complémentaires. En d'autres termes, tous les collaboratrices et collaborateurs (assistantes et assistants de sécurité, spécialistes en douane et sécurité des frontières et policiers) suivront des modules de formation uniformes et, selon le profil professionnel envisagé, d'autres modules d'approfondissement. Cette formation sera en outre complétée par d'autres modules de formation continue spécifiques ;
- centre de compétences Schengen : ce centre de compétences garantit les échanges avec l'UE et Frontex ainsi que la coordination de la formation de base et continue. En



fonction de l'approche de gouvernance choisie, il pourrait être rattaché soit à l'ISP soit à une autorité fédérale.



**Graphique 6 : Structure visée pour la formation conforme au *Swiss Core Curriculum***

### 3.3.2 Objectifs du nouveau modèle de collaboration lors de la formation du personnel chargé des contrôles aux frontières extérieures Schengen

Le nouveau modèle vise en priorité à amener le personnel chargé des contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse à un niveau élevé et uniforme et à accroître ainsi la qualité globale du contrôle aux frontières. Une formation uniforme et adéquate ainsi que l'engagement de collaboratrices et collaborateurs bien préparés à satisfaire aux exigences et à mener à bien les tâches du profil professionnel concerné doivent permettre d'atteindre cet objectif. Le *Swiss-Core Curriculum*, qui définit des standards et des exigences en matière de qualité uniformes en matière de formation constituera la pierre d'assise pour la mise en œuvre de ce nouveau modèle.

### 3.3.3 Aspects juridiques, organisationnels, financiers et liés aux ressources

Il faut partir du principe sous l'angle juridique et organisationnel que la formation uniforme conformément au « *Swiss-Core Curriculum* » et avec le soutien du centre de compétences Schengen permettra une meilleure application des directives juridiques relatives au contrôle aux frontières extérieures Schengen et une organisation plus efficace de la formation en général.

S'agissant de l'aspect financier, il importe encore de déterminer si les ressources (humaines et financières) disponibles pourraient être réaffectées et, si tel est le cas, de quelle manière. Quoi qu'il en soit, nous pouvons nous attendre à obtenir un gain d'efficacité, car la formation uniforme et le perfectionnement en commun du personnel pourrait contribuer à supprimer des doublons.

### 3.3.4 Avantages du nouveau modèle de collaboration

Davantage de synergies pourront être exploitées dans le cadre de la formation de base et continue grâce à la formation modulaire uniforme développée selon le *Swiss-Core Curriculum* et aux profils professionnels différenciés, le tout en préservant les ressources. La qualification du personnel engagé s'améliorerait simultanément et, par là-même, la qualité globale du contrôle aux frontières extérieures à l'espace Schengen de la Suisse.

## 3.4 Recommandations

En résumé, nous formulons les recommandations suivantes relatives à la formation du personnel chargé du contrôle aux frontières extérieures Schengen :

N°	Recommandations relatives à la formation
F-1	<b>Introduction du « <i>Swiss Core Curriculum</i> »</b> : en se fondant sur le CCC, il convient de développer et de mettre en œuvre le « <i>Swiss Core Curriculum</i> » contraignant en tant que base pour la formation uniforme du personnel chargé des contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.
F-2	<b>Profils professionnels uniformes dans le domaine du contrôle des frontières (assistante et assistant de sécurité, spécialiste en douane et sécurité des frontières, policière et policier)</b> : il convient d'introduire des profils professionnels pour le contrôle des frontières extérieures de la Suisse qui soient uniformes et échelonnés afin de pouvoir garantir une assignation efficace aux frontières extérieures Schengen du personnel formé, et ce, conformément aux besoins.
F-3	<b>Formation et perfectionnement uniformes communs</b> : la formation et le perfectionnement du personnel chargé du contrôle aux frontières extérieures Schengen doivent être regroupés, du point de vue technique, afin d'accroître l'efficacité et la qualité dans ce domaine.
F-4	<b>Coordination</b> : il importe de créer un centre de compétences Schengen pour coordonner la formation de base et continue ainsi que pour garantir les échanges avec l'UE.

## 4 Processus, infrastructure et technologie

---

### 4.1 Analyse de la situation actuelle

Les autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen ont développé différents systèmes et processus au fil du temps. En dépit de la rapide avancée technologique, ceux-ci n'ont jamais été entièrement renouvelés. L'absence de possibilités d'achats en commun occasionne des coûts élevés d'infrastructure (informatique) et surcharge les petits cantons sur le plan technique. L'UE définit dans une très large mesure les directives relatives aux processus, à l'infrastructure et à la technologie qui s'appliquent aux contrôles des frontières extérieures Schengen de la Suisse et que notre pays doit mettre en œuvre.

#### 4.1.1 Parties prenantes

Les acteurs importants – police cantonale zurichoise et OFDF – possèdent de grandes compétences opérationnelles eu égard aux processus bien rôdés et de l'expérience dans le domaine de l'achat et de l'exploitation de systèmes pertinents pour le contrôle aux frontières extérieures à l'espace Schengen. De plus, ils ont une vue d'ensemble de l'environnement du système.

De plus, l'Office fédéral de la police (fedpol) amène toute sa compétence méthodologique. Par ailleurs, il est très expérimenté dans les domaines du développement, de l'exploitation et de la mise à disposition de systèmes d'information<sup>37</sup> et de centres de compétences nationaux.

Le SEM, qui a également développé un système d'information important pour Schengen, le système national d'information sur les visas ORBIS<sup>38</sup>, et qui en assure l'exploitation s'appuie également sur sa grande expérience dans ce domaine. Le SEM émet en outre, dans ses directives sur les vérifications aux frontières, des prescriptions uniformes contraignantes sur les processus de contrôle à la frontière. Faute de compétences, il ne peut cependant édicter des prescriptions détaillées sur l'infrastructure et la technologie.

---

<sup>37</sup> P. ex. : N-SIS : partie nationale du Système d'information Schengen ; RIPOL : système de recherches national (recherches nationales et internationales) ; voir à ce sujet : <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/publiservice/auskunft.html>

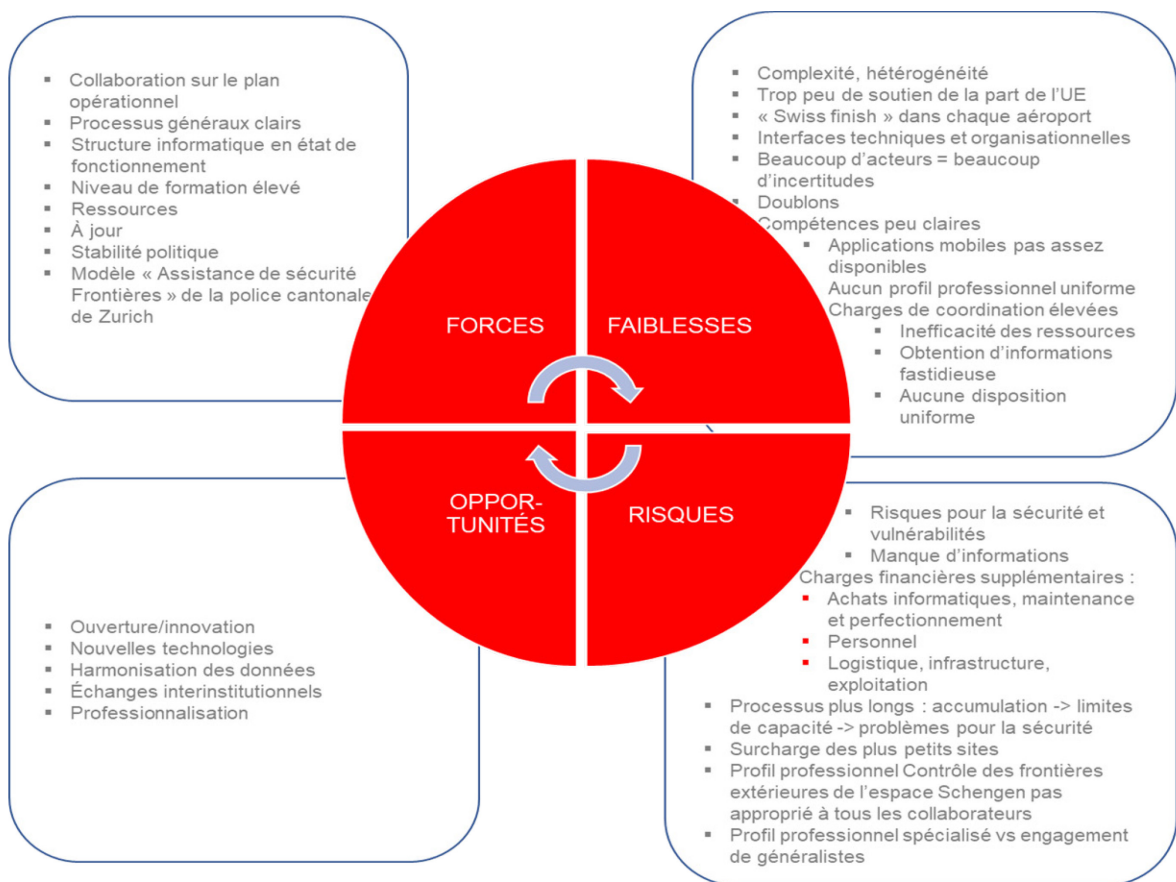
<sup>38</sup> ORBIS permet la saisie et l'enregistrement des données relatives aux demandes de visas, la transmission de données au système central d'information sur les visas des États membres de Schengen (C-VIS) et l'accès aux données du C-VIS. Le C-VIS, quant à lui, sert à l'échange de données sur les visas entre les États membres de Schengen et contient des données sur les demandeuses et demandeurs de visa et sur les visas demandés, délivrés, refusés, annulés, retirés ou prolongés, de même que sur l'image faciale, les données dactyloscopiques et les liens avec d'autres demandes de visa.

Dans ce domaine, il assume plutôt le rôle d'interlocuteur entre l'UE, la Confédération et les cantons.

La Technique et Informatique Policières Suisse (TIP) est une entité de droit public qui sert à l'harmonisation et à la mise à disposition (planification, achats, mise en place, développement et exploitation) de produits de technique et d'informatique policières, en premier lieu pour les parties prenantes. La TIP n'a encore mis à disposition aucun produit dans le domaine du contrôle aux frontières extérieures Schengen.

#### 4.1.2 Forces, faiblesses, opportunités et risques de la collaboration actuelle

La collaboration actuelle a été étudiée dans le cadre d'une analyse SWOT. Les résultats se présentent comme suit :



**Graphique 7 : analyse SWOT relative aux processus, à l'infrastructure et à la technologie**

#### 4.1.3 Bilan intermédiaire

Les parties prenantes identifiées collaborent bien ensemble à un niveau informel. Cependant, il n'y a aucune coordination globale, interinstitutionnelle et spécialisée en ce qui concerne les processus, l'infrastructure et la technologie. Bien au contraire, les acteurs structurés de manière très hétérogène travaillent, lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse, à l'aide de processus, de systèmes et d'infrastructures différents et ce, bien qu'ils doivent effectuer le même travail en respectant les normes

prescrites. Les deux principales parties prenantes (police cantonale zurichoise et OFDF), qui réalisent plus de 99 % des contrôles aux frontières extérieures Schengen, utilisent ainsi différents processus et systèmes et ont leur propre infrastructure informatique. Il s'ensuit de grandes différences, d'un acteur à l'autre, en matière de contrôle aux frontières, de coûts, d'efficience et d'efficacité.

S'agissant de l'achat de nouveaux systèmes, l'OFDF et la police cantonale zurichoise se sont associés une seule fois jusqu'ici pour acquérir en commun un système de contrôle automatisé aux frontières<sup>39</sup>. Dans tous les autres cas, ils ont chacun lancé leurs propres appels d'offres pour acheter de nouveaux systèmes de contrôle aux frontières, à l'instar du nouveau système de contrôle aux frontières acheté séparément par l'OFDF et la police cantonale zurichoise<sup>40</sup>. Cet exemple illustre à lui seul les doublons, dont regorgent les domaines des processus, des infrastructures et de la technologie et qu'une réorientation de la collaboration permettrait de supprimer.

## 4.2 Potentiels d'amélioration

S'agissant des domaines des processus, de l'infrastructure et de la technologie, les potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés en se fondant sur l'analyse de la situation actuelle :

- **création de processus communs** : il faut créer des processus communs selon une logique précise décrivant les directives pertinentes pour toutes les autorités actives dans le contrôle aux frontières en Suisse ;
- **création de systèmes communs** : les autorités compétentes devraient collaborer pour développer des systèmes destinés à soutenir les processus communs et à remplacer, à moyen et long termes, les systèmes fragmentés en place en Suisse ;
- **acquisition et exploitation communes et uniques d'une infrastructure et de systèmes** : l'infrastructure et les systèmes développés sur la base des nouveaux processus devraient faire l'objet d'une acquisition commune et unique afin de faciliter la collaboration entre les autorités impliquées grâce à la diminution du nombre d'interfaces, d'associer des expertes et experts aux achats et d'exploiter d'autres synergies (notamment dans le cadre de la procédure d'acquisition) ;
- **création d'un centre de compétences Contrôle aux frontières** : le centre de compétences Contrôle aux frontières devrait être créé en tant qu'instance de coordination du développement des processus et systèmes communs. En outre, il lui

---

<sup>39</sup> Système de contrôle automatisé aux frontières (*Automated Border Control Gates, ABC gates*).

<sup>40</sup> En fin de compte, l'OFDF et la police cantonale de Zurich achèteront le même système puisqu'ils ont adjugé tous les deux le mandat à la même entreprise.

incomberait de formuler les exigences posées à l'infrastructure et aux systèmes communs de sorte qu'ils puissent être achetés en commun via la plateforme TIP. Pour ce faire, il devrait déterminer la durée de vie de l'infrastructure et des systèmes existants et, ensuite, élaborer une stratégie d'acquisition commune et planifier à long terme l'infrastructure et les systèmes communs.

## 4.3 Nouvelles formes de collaboration

### 4.3.1 Collaboration future dans les domaines des processus, de l'infrastructure et de la technologie

Le nouveau modèle de collaboration suivant a été développé en tenant compte de la situation actuelle et des potentiels d'amélioration identifiés :

*Création d'un centre de compétences Contrôle aux frontières qui coordonnera le développement de processus et systèmes communs et qui formulera les exigences posées à l'infrastructure et aux systèmes communs ainsi qu'à leur acquisition. Par ailleurs, il organisera l'exploitation commune des systèmes et de l'infrastructure nécessaires aux contrôles aux frontières extérieures à l'espace Schengen.*

Ce modèle englobe en particulier les éléments suivants :

- processus et systèmes communs : toutes les parties prenantes du niveau opérationnel doivent accomplir les mêmes tâches. Il importe donc de développer, en se fondant sur les meilleures pratiques nationales et internationales, des processus communs pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse. Ceux-ci devront ensuite être mis en œuvre et utilisés au moyen de systèmes uniformes développés en commun ;
- financement et acquisition communs et uniques : l'acquisition d'une infrastructure et de systèmes sera effectuée et financée en commun et de manière unique. Les systèmes seront également développés en commun. Cette mesure simplifiera l'opérabilité et produira des synergies au niveau de la procédure d'acquisition ;
- exploitation commune des systèmes et de l'infrastructure : l'infrastructure et les systèmes développés en commun seront exploités en commun afin d'obtenir les meilleures synergies possibles ;
- centre de compétences Contrôle aux frontières : il est prévu de créer une institution qui harmonisera la mise en œuvre des processus communs pour le contrôle aux

frontières extérieures Schengen. De plus, ce centre coordonnera le développement, le financement, l'acquisition et l'exploitation communs des systèmes.

#### 4.3.2 Objectifs du nouveau modèle de collaboration dans les domaines des processus, de l'infrastructure et de la technologie

Le nouveau modèle de collaboration vise en priorité à accroître la qualité des contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse et à combler les éventuelles lacunes au niveau de la sécurité. Cet objectif doit être atteint à l'aide de processus stratégiques et opérationnels uniformes, clairs et transparents ainsi que grâce à une uniformisation de l'infrastructure et des systèmes. Ce nouveau modèle doit en même temps créer des potentiels de synergie et augmenter l'efficacité. La simplification et la suppression des doublons permettra de réduire à moyen et long terme les coûts totaux des processus, de l'infrastructure et de la technologie destinés aux contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse. Des processus et des systèmes de contrôle aux frontières uniformes simplifieront tant les interventions croisées en collaboration avec différents acteurs que la mise en œuvre des développements organisationnels et techniques.

#### 4.3.3 Aspects juridiques, organisationnels, financiers et liés aux ressources

Il faut partir du principe, sous l'angle juridique et organisationnel, que des processus et des systèmes uniformes et communs pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse permettront de mieux appliquer les directives juridiques et de reprendre plus facilement les développements des dispositions Schengen.

La création d'une institution qui coordonnera les processus et les systèmes, organisera les acquisitions communes et se chargera de l'exploitation des systèmes représente l'aspect organisationnel essentiel de ce nouveau modèle de collaboration.

Sur le plan financier, ce modèle devrait généralement permettre de réaliser des économies et de gagner en efficacité, car il supprimera les doublons (notamment au niveau des acquisitions et de l'exploitation des systèmes pertinents).

En ce qui concerne les ressources (financières, humaines et matérielles du centre de compétences), il convient de veiller à ce que les coûts entre les acteurs soient répartis selon une clé transparente.

#### 4.3.4 Avantages du nouveau modèle de collaboration

L'introduction de processus et de systèmes transparents, communs et uniformes simplifiera la collaboration lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse et accroîtra l'efficacité. La charge de travail du personnel s'en trouvera allégée, ce qui lui permettra de se concentrer sur l'activité-clé. De plus, des économies pourront être

réalisées à moyen terme grâce aux synergies au niveau des acquisitions, du développement, de l'exploitation et de la maintenance des systèmes et de l'infrastructure. Les interventions du personnel et l'utilisation de l'infrastructure gagneront en flexibilité. Les ressources pourront ainsi être employées plus efficacement. À l'avenir, un seul interlocuteur – le centre de compétences Contrôle aux frontières – coordonnera et pilotera les processus et les systèmes. En résumé, cette mesure permettra de créer des synergies considérables, d'accroître la qualité, de réduire les coûts et de mettre en œuvre les directives Schengen complexes et en constante évolution de manière optimale et conforme au droit.

#### 4.4 Recommandations

En résumé, nous formulons les recommandations suivantes relatives aux processus, à l'infrastructure et à la technologie :

N°	Recommandations relatives aux processus, à l'infrastructure et à la technologie
P-1	<b>Introduction de processus uniformes, développés en commun pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen</b> : en se fondant sur les meilleures pratiques nationales et internationales, il convient de développer en commun un modèle de processus uniforme que tous les acteurs impliqués dans ledit contrôle appliqueront de manière contraignante.
P-2	<b>Introduction d'une infrastructure et de systèmes uniformes pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen</b> : une infrastructure et des systèmes uniformes qui seront utilisés lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse doivent être introduits afin d'accroître la qualité et de garantir une utilisation des ressources flexible et efficace.
P-3	<b>Acquisition, exploitation et développement en commun de l'infrastructure et des systèmes</b> : il importe d'acquérir, d'exploiter et de développer en commun l'infrastructure et les systèmes uniformes, utilisés lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse afin de produire des synergies et d'éviter les doublons.
P-4	<b>Coordination</b> : il faut créer une institution, le centre de compétences Contrôle aux frontières, qui élaborera les processus communs et qui en sera responsable. Ce centre de compétences sera appelé à piloter et coordonner le développement, l'acquisition et l'exploitation des systèmes et infrastructures communs.



## 5 Analyse des risques

---

### 5.1 Analyse de la situation actuelle

En Suisse, de nombreux acteurs ont leurs propres produits d'analyse des risques, qui sont agrégés de manière limitée et sans indicateurs-clés.

#### 5.1.1 Parties prenantes

Nous ne pouvons pas nous prononcer sur le nombre exact de parties prenantes dans l'analyse des risques, car aucune enquête exhaustive n'a encore été menée. Les paragraphes suivants se réfèrent donc aux principaux acteurs concernés.

##### 5.1.1.1 SEM

Le SEM développe ses propres produits d'analyse des risques<sup>41</sup> et les met à disposition des partenaires pertinents.

Par ailleurs, il déploie à l'étranger des agents de liaison pour les questions d'immigration (*Immigration Liaison Officers, ILO*). Ils ont pour mandat de mettre en œuvre les instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse, conformément au rapport sur la coopération en matière de migration internationale et à la stratégie IBM<sup>42</sup>. Actuellement, les ILO sont postés au sein de huit ambassades suisses<sup>43</sup>.

Le SEM assume une fonction de trait d'union entre l'ensemble des parties prenantes dans le domaine de l'analyse des risques, car il entretient des relations de partenariat et échange des produits d'analyse des risques avec eux<sup>44</sup>. Ces échanges ne se limitent pas uniquement aux autorités partenaires nationales, mais concernent également les institutions correspondantes à l'étranger<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup>P. ex., état de la situation aux frontières extérieures (ILA), Réseau d'Analyse Migratoire (RAM), situation de la migration irrégulière dans la zone méditerranéenne (SMIM), situation migratoire en Europe et en Suisse, produits temporaires spécifiques à la situation (p. ex., migration par voie aérienne ATH (aéroport international d'Athènes Elefthérios-Venizélos) – ZRH (aéroport international de Zurich) – Allemagne), prévisions concernant les demandes d'asile, statistiques relatives aux visas, suivi de l'immigration, analyse de la migration.

<sup>42</sup> Voir à ce sujet : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik/ilo.html>

<sup>43</sup> Abuja, Addis-Abeba, Ankara, Beyrouth, Colombo, Dakar, Khartoum, Tunis.

<sup>44</sup> Voir à ce sujet l'art. 12 al. 4 Org DFJP (RS 172.213.1).

<sup>45</sup> En Allemagne : Centre commun d'analyse et de stratégie sur la migration illégale (*Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration GASIM*) ; en Autriche : Pilotage général des domaines de l'asile et des étrangers (*Gesamtsteuerung Asyl- und Fremdenwesen GAM*).

#### 5.1.1.2 OFDF

L'OFDF développe également ses propres produits d'analyse des risques<sup>46</sup> et les met à disposition de Frontex ainsi que d'autres parties prenantes importantes. Par ailleurs, il élabore des profils de risque. Ceux-ci sont alimentés entre autres par les vérificatrices et vérificateurs de documents (spécialistes en matière de contrôle des documents) de l'OFDF (*Airline Liaison Officers, ALO*), dont les missions dans certains aéroports à l'étranger sont définies de concert avec le SEM et le DFAE.

#### 5.1.1.3 Police cantonale zurichoise

La police cantonale zurichoise développe ses propres produits d'analyse des risques<sup>47</sup> et transmet des informations à d'autres acteurs nationaux et à Frontex. En outre, elle identifie et analyse les tendances (en matière de migration) dans les affaires courantes à l'aéroport de Zurich.

#### 5.1.1.4 fedpol

Fedpol développe également ses propres produits d'analyse des risques<sup>48</sup> et les met à disposition des autres acteurs et partenaires importants. De plus, il a des attachés de police<sup>49</sup> dans certaines représentations à l'étranger.

#### 5.1.1.5 Service de renseignement de la Confédération (SRC)

Le SRC possède ses propres produits d'analyse des risques, s'agissant notamment de la situation à l'étranger et de la sécurité.

#### 5.1.1.6 Acteurs internationaux

À l'échelon international, non seulement les États mais aussi plusieurs agences européennes développent et mettent à disposition des produits d'analyse des risques<sup>50</sup>. Par ailleurs, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) soutient les États membres au moyen de produits d'analyse des risques liés à la migration.

---

<sup>46</sup> P. ex., situation OFDF, rapport de situation Migration, bulletin hebdomadaire, analyses et rapports de situation ad hoc, situation régionale, Info « Front ».

<sup>47</sup> P. ex., situation du contrôle aux frontières.

<sup>48</sup> P. ex., analyse de la Police judiciaire fédérale (PJJ), rapports de situation policiers, notamment sur la traite d'êtres humains et le trafic de migrantes et migrants.

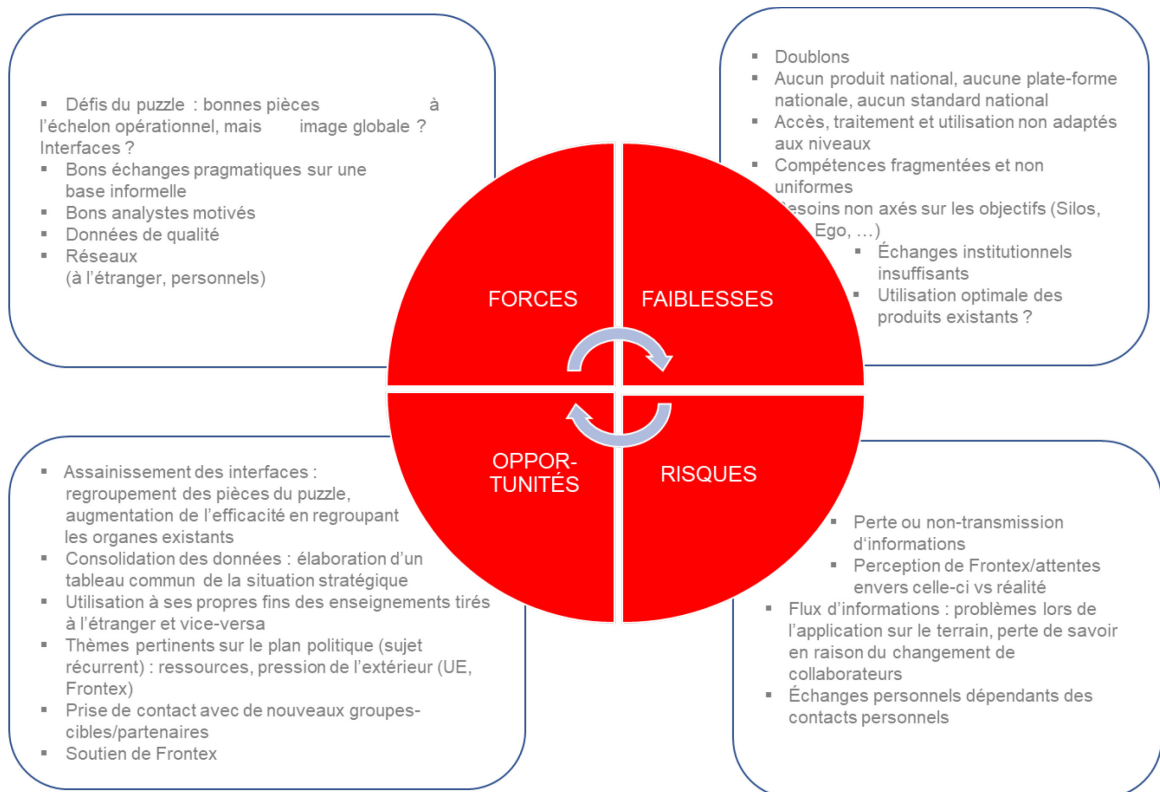
<sup>49</sup> Voir à ce sujet : <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/polizei-zusammenarbeit/international/polizeiattaches.html>

<sup>50</sup> P. ex., Frontex, Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA, *European Union Agency for Asylum [EUAA]*), Europol.

De plus, il convient de souligner qu'avec CIRAM, Frontex met à disposition un cadre conceptuel qui soutient les États membres de Schengen lors de l'élaboration des analyses de risques et encourage une compréhension commune dans ce domaine.

### 5.1.2 Forces, faiblesses, opportunités et risques de la collaboration actuelle

Les forces, les faiblesses et les risques de la collaboration actuelle dans le domaine de l'analyse des risques ont été étudiés dans le cadre d'une analyse SWOT. Les résultats se présentent comme suit :



**Graphique 8 : analyse SWOT relative à l'analyse des risques**

### 5.1.3 Bilan intermédiaire

En outre, l'analyse de la situation actuelle a révélé que les différents acteurs actifs dans le domaine de l'analyse des risques collaborent certes bien ensemble, mais qu'il n'existe aucune coordination interinstitutionnelle. Il n'y a encore aucun aperçu exhaustif des produits d'analyse des risques développés en Suisse et la mise en place d'une structure nationale commune d'analyse des risques est encore en suspens. De plus, plusieurs participantes et participants à l'atelier ont souligné qu'il était nécessaire de disposer d'un tableau de la situation « Voie aérienne », car il n'en existe aucun sous cette forme actuellement. Il s'agit d'une vue d'ensemble complète et commune des trois grands aéroports suisses – Zurich, Genève et Bâle – qui présente la situation des voyageuses et

voyageurs arrivant en Suisse par voie aérienne (qui, combien, en provenance de quel pays, défis, nouvelles routes, manière d'opérer des migrantes et migrants illégaux, etc.).

## 5.2 Potentiels d'amélioration

S'agissant du domaine de l'analyse des risques, les potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés en se fondant sur l'analyse de la situation actuelle :

- **analyse détaillée des produits d'analyse des risques disponibles en Suisse** : il faudrait vérifier combien de produits d'analyse des risques sont disponibles en Suisse et ce dont ils traitent et, le cas échéant, réduire leur nombre et leur teneur. Par ailleurs, ces produits devraient être répertoriés dans un catalogue et analysés. Enfin, il importerait de les fusionner et d'éliminer les doublons. Différents acteurs pourraient éventuellement développer ensemble de nouveaux produits ;
- **définition de directives et d'un cadre communs pour l'analyse des risques** : tous les acteurs du domaine de l'analyse des risques devraient structurer leurs produits selon des directives élaborées en commun afin de refléter la nature de la situation. Leurs tâches, leurs compétences et leurs besoins devraient être définis de manière claire et contraignante. De plus, il faudrait structurer les produits d'analyse des risques en tenant compte de leurs destinataires (p. ex., teneur décrite sur une seule page) ;
- **création d'un SPOC Analyse des risques par unité/office** : un SPOC Analyse des risques devrait être créé dans les unités/offices concernés. Il se composerait de deux à trois personnes au moins (ou d'une unité) en vue de garantir les échanges même en cas d'absences. Des échanges réguliers et institutionnalisés devraient avoir lieu entre ces SPOC. Le rythme, la forme et les thèmes doivent encore être définis ;
- **création d'une plateforme nationale commune et d'un centre d'analyse des risques** : il faudrait définir une solution commune (*sharepoint* [lieu de réunion], présentation électronique de la situation [*Elektronische Lagedarstellung, ELD*], ...) pour la plateforme nationale sur laquelle tous les produits d'analyse des risques seront mis à disposition de manière centralisée. Les autorisations d'accès pour les SPOC devraient être fixées en conséquence. De plus, il conviendrait de créer un Centre suisse d'analyse des risques qui développerait ses propres produits en la matière, veillerait au respect des directives définies dans ce domaine et coordonnerait les différents acteurs ainsi que les échanges de produits d'analyse des risques ;
- **introduction d'une culture du feed-back dans le domaine de l'analyse des risques** : un circuit d'information et une culture du feed-back devraient être établis dans le domaine de l'analyse des risques pour faciliter les échanges institutionnalisés à tous les niveaux (collaboratrices et collaborateurs sur le terrain et analystes). Il

conviendrait de développer un système informatique pour soutenir la culture du feedback.

## 5.3 Nouvelles formes de collaboration

### 5.3.1 Collaboration future dans le domaine de l'analyse des risques

Le nouveau modèle de collaboration suivant a été développé en tenant compte de la situation actuelle et des potentiels d'amélioration identifiés :

*Création d'un Centre suisse d'analyse des risques ayant son propre personnel et son propre budget. Il coordonnera la collaboration entre les SPOC Analyse des risques (deux à trois personnes par autorité ou par service/office), garantira le respect des normes développées en commun et l'échange de produits d'analyse des risques conçus sur cette base et développera, en toute autonomie, différents produits nationaux d'analyse des risques.*

Ce modèle englobe en particulier les éléments ci-dessous :

- normes nationales, développées en commun : tous les produits d'analyse des risques conçus en Suisse en rapport avec le contrôle des frontières extérieures Schengen seront structurés sur la base de directives établies en commun. Les tâches, les compétences et les besoins des différents acteurs impliqués seront clairement définis. Par ailleurs, les produits d'analyse des risques seront élaborés en tenant compte de leurs destinataires (p. ex., teneur décrite sur une seule page) ;
- échange des produits d'analyse des risques : les produits d'analyse des risques développés selon les normes nationales seront mis à disposition de tous les acteurs importants sur une plateforme d'échange et ce, de manière transparente ;
- SPOC Analyse des risques : deux à trois SPOC seront désignés dans chaque autorité pertinente. Ils auront un accès complet à la plateforme nationale d'échange Analyse des risques et garantiront la communication et les échanges avec le Centre suisse d'analyse des risques ;
- Centre suisse d'analyse des risques : outre le développement de ses propres produits nationaux d'analyse des risques et les échanges avec les autorités partenaires internationales, ce centre garantira le respect des normes définies en commun. Par ailleurs, il coordonnera les SPOC Analyse des risques et l'échange des différents produits d'analyse des risques entre les autorités pertinentes.

### 5.3.2 Objectifs du nouveau modèle de collaboration dans le domaine de l'analyse des risques

Le nouveau modèle de collaboration dans le domaine de l'analyse des risques vise en priorité à identifier les (nouvelles) menaces suffisamment tôt et, par là même, à accroître la sécurité en Suisse. La création du Centre suisse d'analyse des risques qui jouera le rôle d'interlocuteur et de coordinateur envers les institutions partenaires nationales et internationales, définira une méthodologie uniforme dans le domaine de l'analyse des risques et développera des produits nationaux d'analyse des risques, permettra d'atteindre cet objectif.

### 5.3.3 Aspects juridiques, organisationnels, financiers et liés aux ressources

Tout d'abord, la question des bases juridiques, de la compétence et du rattachement du Centre suisse d'analyse des risques se pose sur le plan juridique. S'ajoutent à cela les interrogations sur l'organisation des échanges prévus de produits d'analyse des risques sous l'angle du droit de la protection des données. Enfin, il importera de déterminer de quelle manière le caractère contraignant des normes définies en commun pour le développement de produits d'analyse des risques peut être garanti et s'il faut créer une base juridique propre à cet effet.

En ce qui concerne l'aspect organisationnel, les éléments essentiels qu'apporte le nouveau modèle de collaboration sont la création du Centre suisse d'analyse des risques, l'application des prescriptions méthodologiques du *Common Integrated Risk Analysis Model* (CIRAM) de Frontex et la nomination de deux à trois SPOC par autorité partenaire nationale ad hoc.

Compte tenu du fait que le Centre suisse d'analyse des risques est une institution nationale, il paraît évident que la Confédération le finance.

Afin de déterminer les ressources nécessaires au nouveau modèle de collaboration, il faut d'abord clarifier la manière dont le centre peut être joint et le type de suppléance devant être garanti.

### 5.3.4 Avantages du nouveau modèle de collaboration

La création d'un Centre suisse d'analyse des risques permettra de développer efficacement des produits nationaux d'analyse des risques grâce au regroupement des compétences spécialisées et d'en améliorer la qualité. Ce faisant, les institutions chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen recevront des produits tenant compte des destinataires. La sécurité en Suisse s'en trouvera ainsi accrue.

## 5.4 Recommandations

En résumé, nous formulons les recommandations suivantes dans le domaine de l'analyse des risques :

N°	Recommandations relatives à l'analyse des risques
A-1	<b>Introduction de normes uniformes, développées en commun pour concevoir des produits nationaux d'analyse des risques</b> : tous les acteurs du domaine de l'analyse des risques doivent structurer leurs produits en rapport avec le contrôle des frontières selon des directives élaborées en commun afin de refléter la nature de la situation. Leurs tâches, leurs compétences et leurs besoins doivent être définis de manière claire et contraignante. De plus, il faut structurer les produits d'analyse des risques en tenant compte de leurs destinataires.
A-2	<b>Échange transparent et institutionnalisé des produits d'analyse des risques</b> : les produits d'analyse des risques développés selon les normes nationales sont mis à disposition de tous les acteurs pertinents, de manière transparente, via une plateforme d'échange.
A-3	<b>Nomination d'un SPOC par autorité active dans le domaine de l'analyse des risques</b> : afin de réduire le nombre d'interfaces, chaque autorité pertinente doit nommer un SPOC Analyse des risques. Celui-ci se composera de deux à trois personnes (ou d'une unité) pour garantir des échanges sans faille, même en cas d'absence. Il convient d'instituer des échanges réguliers entre ces SPOC.
A-4	<b>Création d'un Centre suisse d'analyse des risques</b> : il importe de créer un Centre suisse d'analyse des risques pour coordonner les échanges entre les partenaires nationaux et internationaux. Ce centre développera, en outre, ses propres produits nationaux d'analyse des risques en tenant compte des destinataires.

## 6 Politique / gouvernance

---

### 6.1 Analyse de la situation actuelle

Actuellement, la gestion des frontières se réduit dans une très large mesure à des questions opérationnelles. Il n'y a aucun pilotage centralisé et coordonné aux niveaux stratégique et politique des autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen. Il n'existe aucune réglementation ni pratique uniforme et transparente en matière de financement des charges découlant dudit contrôle.

#### 6.1.1 Parties prenantes

Comme mentionné plus haut, plusieurs autorités cantonales et fédérales sont impliquées dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse. Ces parties prenantes sont structurées différemment et suivent leurs propres modèles de gouvernance.

##### 6.1.1.1 Police cantonale zurichoise

La police cantonale zurichoise se charge des contrôles de personnes à l'aéroport de Zurich – la plus grande frontière extérieure à Schengen de la Suisse<sup>51</sup>. Par conséquent, elle possède de grandes compétences dans ce domaine.

Elle accomplit ces tâches sous sa propre compétence, conformément à la LEI. La Confédération ne l'indemnise donc pas. Le CDF estime à 34 millions de francs<sup>52</sup> au moins les frais qui en découlent pour le canton de Zurich.

##### 6.1.1.2 OFDF

Plusieurs cantons ont délégué le contrôle des frontières extérieures Schengen sur leur territoire à la Confédération et, donc, à l'OFDF. Celui-ci se charge, par exemple, des contrôles aux frontières des deuxième (aéroport de Genève) et troisième (aéroport de Bâle) plus grandes frontières extérieures Schengen de Suisse, sur la base de conventions administratives. Selon les estimations du CDF, les charges annuelles de l'OFDF s'élèvent à entre 17 et 22 millions de francs pour l'aéroport de Genève et à 5 millions de francs<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> En 2019, 58 % des franchissements des frontières extérieures à Schengen de la Suisse ont eu lieu à l'aéroport de Zurich (voir ci-dessus).

<sup>52</sup> Voir à ce sujet : Audit de la mise en œuvre économique du transfert des tâches de police cantonale, Administration fédérale des douanes, CDF 2021, p.19 : [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/wirtschaft\\_und\\_verwaltung/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/21335/21335BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21335/21335BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf) (en allemand uniquement, avec résumé en français)

<sup>53</sup> Voir à ce sujet : Audit de la mise en œuvre économique du transfert des tâches de police cantonale, Administration fédérale des douanes, CDF 2021, p.19 : [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/wirtschaft\\_und\\_verwaltung/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/21335/21335BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21335/21335BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf) (en allemand uniquement, avec résumé en français)



pour celui de Bâle. À cet égard, il n'est prévu dans aucune convention administrative que les cantons concernés doivent indemniser la Confédération.

En sa qualité d'autorité fédérale, l'OFDF joue, en outre, le rôle d'interface avec Frontex : tant le Point de contact national Frontex (*National Frontex Point of Contact*, NFPoC) que le Centre national de coordination (CNC) pour le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) sont ainsi rattachés à l'OFDF.

#### 6.1.1.3 SEM

En vertu de l'art. 12 al. 2 let. c, Org DFJP, le SEM est responsable envers l'UE de la gestion correcte des contrôles à la frontière et de la mise en œuvre des directives Schengen à l'échelon national. Toutefois, il n'a guère la possibilité de se charger de la gestion stratégique et opérationnelle au niveau fédéral, hormis celle d'édicter des directives relatives à l'exécution du contrôle aux frontières et aux conditions d'entrée en Suisse.

De plus, le SEM élabore les stratégies IBM assorties des plans d'action et surveille leur concrétisation, qui dépend souvent de la bonne volonté des autorités compétentes, le SEM n'ayant pas la compétence de donner des instructions.<sup>54</sup>

#### 6.1.1.4 Autres corps de police cantonaux

D'autres corps de police cantonaux<sup>55</sup> sont impliqués dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse, mais pas dans la même étendue que la police cantonale zurichoise. Le contrôle aux frontières est localement important pour ces corps, mais cette activité est plutôt secondaire par rapport aux affaires quotidiennes, car elle génère un volume de travail moindre en comparaison.

#### 6.1.1.5 Autres parties prenantes à l'échelon fédéral

Outre les acteurs susmentionnés, d'autres parties prenantes œuvrent, dans une moindre mesure, aux contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse :

- le DFAE : avec ses représentations diplomatiques dans des États tiers, le DFAE défend les intérêts de la Suisse à l'étranger. Il peut prendre des mesures en amont (p. ex., délivrance de visas) et, ainsi, avoir une influence sur la décision de laisser telle ou telle personne parvenir à la frontière extérieure à Schengen de la Suisse ;

---

<sup>54</sup> Voir à ce sujet : Rapport final concernant l'évaluation de la gestion intégrée des frontières, TC/KEK 2018 : <https://www.rhf.admin.ch/sem/fr/home/themen/einreise/ibm.html> (en allemand uniquement, avec résumé en français)

<sup>55</sup> Polices cantonales BE, GE, GL, NW, SO, VS.

- fedpol : fedpol peut interdire l'entrée en Suisse à des ressortissantes et ressortissants étrangers et, donc, prendre des décisions très importantes pour le contrôle de personnes aux frontières extérieures Schengen de la Suisse. Il exploite également le service national chargé des tâches opérationnelles gérant les données du SIS, qui est rattaché à la Centrale d'engagement de fedpol ;
- le SRC : le SRC peut demander à fedpol d'interdire l'entrée en Suisse à des ressortissantes et ressortissants étrangers ; il peut également demander au DFAE et au SEM de formuler des recommandations en matière de refus de visa (ainsi que de pouvoir consulter les VIS)<sup>56</sup>. Il assume ainsi un rôle majeur dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.

#### 6.1.1.6 Conférences et accords cantonaux

La CCDJP veille, au niveau politique, à la coordination de la collaboration tant entre les cantons qu'entre la Confédération et les cantons s'agissant de la police, de la justice, de l'exécution des peines et de la migration. Le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse relève de ces domaines, et les corps de police cantonaux s'en chargent partiellement, donnant à la CCDJP le rôle d'acteur politique important.

En sa qualité d'« organe exécutif » de la CCDJP, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) est compétente en matière de mise en œuvre opérationnelle des objectifs politiques définis. Acteur important, elle s'engage en faveur d'une collaboration optimale entre les cantons, les villes et la Confédération.

L'Association des services cantonaux de migration (ASM) soutient ses membres dans l'application des dispositions de la Confédération en matière de droit des étrangers et de droit de l'asile et, par là-même, lorsqu'il s'agit d'autoriser des représentations suisses à l'étranger à accorder des visas, d'établir des visas de retour (en vertu de l'art. 39 OEV) et de rendre des décisions portant sur des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers en vertu de la LEI.<sup>57</sup> Elle est donc profondément associée au contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.

---

<sup>56</sup> Les données biométriques (empreintes digitales des dix doigts et image faciale des demandeurs) sont enregistrées dans le VIS.

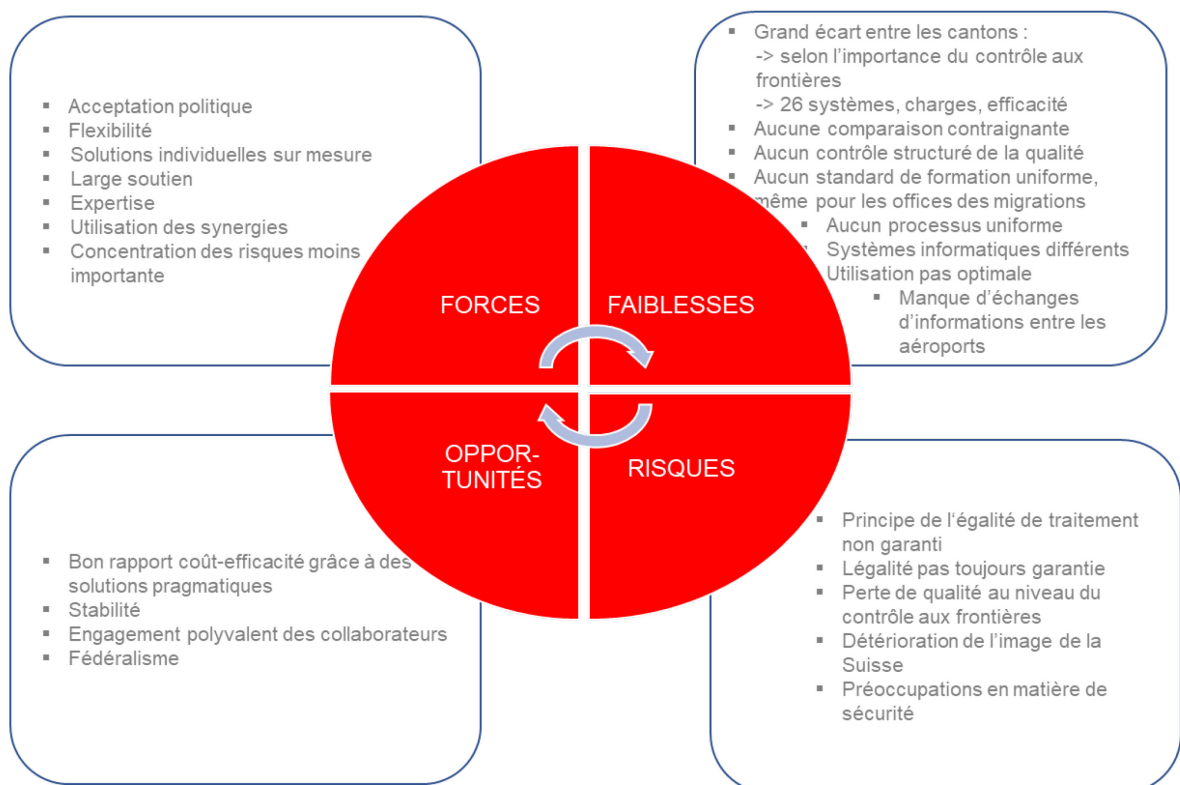
<sup>57</sup> Les cantons peuvent ordonner des mesures de contrainte pour garantir l'exécution des renvois lorsque les conditions correspondantes sont remplies. La LEI prévoit les mesures de contrainte suivantes : rétention (art. 73 LEI) ; assignation d'un lieu de résidence et interdiction de pénétrer dans une région déterminée (art. 74 LEI) ; détention en phase préparatoire (art. 75 LEI) ; détention en vue du renvoi ou de l'expulsion (art. 76 LEI) ; détention dans le cadre de la procédure Dublin (art. 76a LEI) ; détention en vue du renvoi ou de l'expulsion en cas de non-collaboration à l'obtention des documents de voyage (art. 77 LEI) ; détention pour insoumission (art. 78 LEI).

### 6.1.1.7 Parties prenantes au niveau international

L'UE et l'agence Frontex sont à considérer comme des parties prenantes actives au niveau international. Elles peuvent édicter, à l'attention des États membres, des directives contraignantes relatives à la gestion des frontières et à leur contrôle.

### 6.1.2 Forces, faiblesses, opportunités et risques dans le domaine de la politique et de la gouvernance

Les forces, les faiblesses et les risques de la collaboration actuelle dans le domaine de la politique et de la gouvernance ont été étudiés dans le cadre d'une analyse SWOT. Les résultats se présentent comme suit :



**Graphique 9 : analyse SWOT relative à la politique et à la gouvernance**

### 6.1.3 Bilan intermédiaire

Les différents acteurs structurés de manière hétérogène actifs dans le domaine du contrôle aux frontières collaborent certes bien ensemble au niveau opérationnel, mais il s'agit d'échanges informels principalement. En Suisse, il n'y a aucun pilotage stratégique commun de l'ensemble du système de contrôle aux frontières. Il existe certes un organe – le groupe de pilotage Frontière – qui réunit les acteurs principaux du domaine du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen, mais il n'a aucune véritable compétence inscrite dans la loi et sert davantage à l'échange d'informations qu'à la coordination.

## 6.2 Potentiels d'amélioration

S'agissant du domaine de la politique et de la gouvernance, les potentiels d'amélioration suivants ont été identifiés en se fondant sur l'analyse de la situation actuelle :

- **réduction du nombre d'autorités impliquées dans le contrôle aux frontières** : une à deux autorités devraient être compétentes en matière de contrôle aux frontières afin d'augmenter la qualité, d'éviter les doublons et de obtenir des synergies ;
- **optimisation des processus de coordination** : les processus de coordination entre les autorités chargées du contrôle aux frontières devraient être analysés en détail, optimisés et, le cas échéant, repensés en ménageant les ressources ;
- **renforcement du groupe de pilotage Frontière et/ou création d'un nouvel organe commun** : il faudrait que la CCDJP et la Confédération créent un organe commun qui soit doté des compétences et du budget correspondants afin de définir et de surveiller (p. ex., « évaluation Suisse » par analogie avec l'évaluation Schengen) les standards opérationnels et les processus communs dans le domaine du contrôle aux frontières. Les détails (juridiques et financiers) concernant la structure de cet organe doivent être élaborés dans le cadre du projet reFRONT ;
- **création d'un organe politique de suivi** : un organe politique de suivi devrait être créé pour piloter stratégiquement l'organe susmentionné et l'inscrire au niveau politique. Il aurait pour objectif d'intensifier à l'échelle politique la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières ;
- **création d'un lien entre la responsabilité vers l'extérieur et la compétence interne** : un lien devrait être créé entre la responsabilité envers les acteurs externes (p. ex., Frontex, Union Européenne) et la compétence interne en matière de pilotage des autorités chargées du contrôle aux frontières.

## 6.3 Nouvelles formes de collaboration

### 6.3.1 Exigences issues des processus de soutien pour le processus transversal Politique/gouvernance

Outre l'analyse de la situation actuelle et des potentiels d'amélioration identifiés, les directives et la structure des formes de collaboration esquissées ci-dessus dans les processus de soutien (formation, processus, infrastructure et technologie, analyse des risques) assument un rôle déterminant dans la structuration du processus transversal Politique/gouvernance.<sup>58</sup>

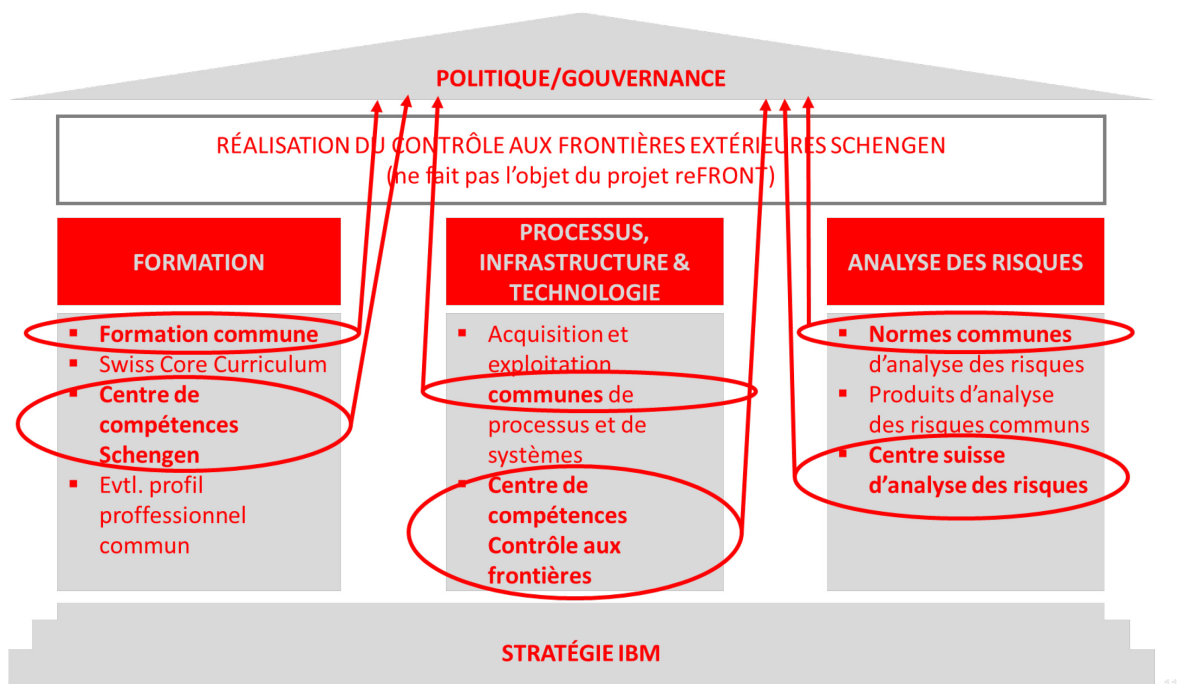
---

<sup>58</sup> Voir le graphique 4 : classification systématique du projet reFRONT.

Un examen plus précis de ce modèle de collaboration future met en évidence des éléments abordés dans chaque processus de soutien. Il s'agit notamment :

- de la conception, du développement et de la mise en œuvre communs et harmonisés des processus de soutien relatifs au contrôle des frontières extérieures Schengen ;
- de la création de centres de compétences qui coordonnent et soutiennent techniquement la collaboration dans les domaines figurant dans les différents processus de soutien.

Ces deux aspects concernent le processus transversal Politique/gouvernance et doivent être pris en compte lors de sa conception.



**Graphique 10 : exigences posées au processus transversal Politique / gouvernance**

### 6.3.2 Collaboration future dans le domaine de la politique et de la gouvernance

Deux variantes de collaboration ont été développées pour le domaine de la politique et de la gouvernance en tenant compte de la situation actuelle, des potentiels d'amélioration identifiés et des exigences formulées ci-dessus. Ces variantes n'ont pas la même portée et posent différentes exigences à la mise en œuvre.

#### 6.3.3 Variante 1 : harmonisation

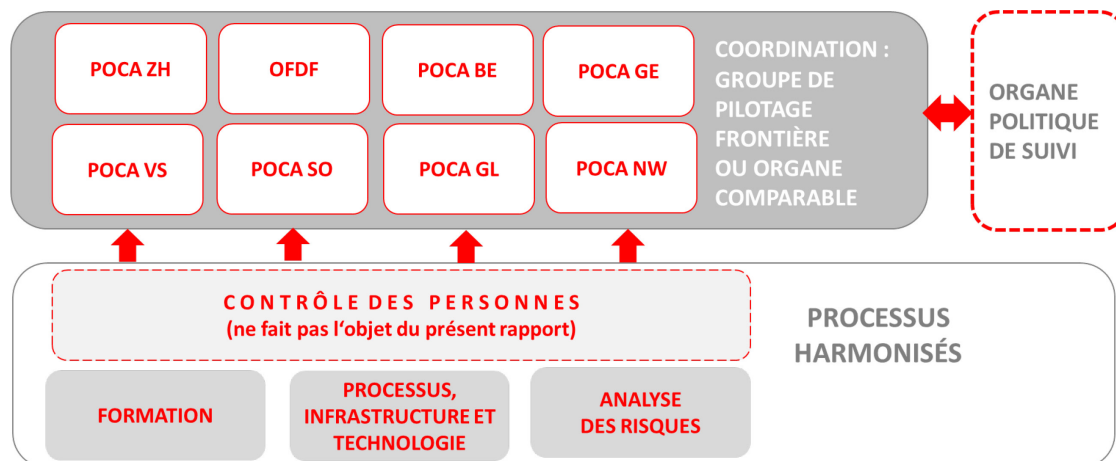
##### 6.3.3.1 Caractéristiques

La première variante relative à la structuration de la collaboration future dans le domaine de la politique et de la gouvernance est la suivante :

*Les autorités actuellement compétentes en matière de contrôles aux frontières continuent de se charger du contrôle aux frontières extérieures Schengen. Ce statu quo est complété par un groupe de pilotage Frontière ou un organe similaire. Celui-ci coordonnera les institutions chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen et harmonisera leurs activités dans les domaines de la formation, des processus, de l'infrastructure et de la technologie ainsi que de l'analyse des risques avec les compétences et les ressources correspondantes. De plus, un organe politique de suivi sera créé. Il renforcera la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières.*

La variante 1 comprend en particulier les éléments suivants :

- maintien des autorités actuelles de contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse : les institutions (OFDF, polices cantonales ZH, BE, GE, GL, NW, SO, VS) chargées actuellement du contrôle aux frontières extérieures Schengen continuent d'accomplir cette tâche conformément aux normes uniformes. Toutefois, il importe de développer, dans le cadre de l'élaboration détaillée de ce modèle et contrairement à la pratique actuelle, un mécanisme de financement transparent et uniforme des activités de contrôle aux frontières pour garantir l'égalité de traitement entre tous les acteurs impliqués ;
- coordination des autorités de contrôle aux frontières : le groupe de pilotage Frontière ou un organe similaire coordonnera les autorités de contrôle aux frontières avec les compétences et les ressources correspondantes afin d'éliminer les doublons ;
- harmonisation des processus : les processus fondamentaux et de soutien des autorités de contrôle aux frontières seront harmonisés en vue de créer des synergies et de permettre une utilisation plus flexible des ressources existantes. Le groupe de pilotage Frontière ou un organe similaire coordonnera cette harmonisation avec les compétences et les ressources correspondantes ;
- organe politique de suivi : un organe politique de suivi sera créé. Il soutiendra, au niveau politique, la collaboration des autorités de contrôle aux frontières.



**Graphique 11 : variante 1 : harmonisation**

### 6.3.3.2 Objectif

Cette variante vise à accroître la qualité et l'efficacité du contrôle aux frontières extérieures Schengen en définissant des processus uniformes et en coordonnant les acteurs qui sont actuellement impliqués dans ledit contrôle grâce aux compétences et aux ressources correspondantes.

### 6.3.3.3 Aspects juridiques, organisationnels, financiers et liés aux ressources

D'un point de vue juridique, organisationnel, financier et lié aux ressources, la coordination et la réglementation de l'interaction entre les acteurs impliqués jouent un rôle déterminant dans le cadre de cette variante et doivent donc être examinées en profondeur.

Indépendamment de la structure de mise en œuvre choisie (une structure comparable à celle des programmes d'harmonisation de l'informatique policière [HIP] ou d'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale [HIJP] pourrait, le cas échéant, entrer en ligne de compte), il convient d'adapter les bases juridiques et d'inciter les acteurs impliqués à conclure des accords entre eux. Ces bases juridiques et/ou ces accords devraient régler impérativement et de manière contraignante et transparente les compétences de l'organe de coordination (le groupe de pilotage Frontière éventuellement), son mandat et ses responsabilités ainsi que l'organisation, le financement et l'établissement de rapports.

Sur le plan organisationnel, il faut de nouveau examiner la manière dont l'organe de coordination doit être structuré et déterminer l'institution à laquelle il pourrait être rattaché. En outre, il importerait de tenir compte des exigences organisationnelles issues des processus de soutien et des recommandations des spécialistes relatives aux différents services centraux : l'organisation, l'équipement et le rattachement du centre de compétences Schengen (formation), du centre de compétences Contrôle aux frontières

(processus, infrastructure et technologie) et du Centre suisse d'analyse des risques (analyse des risques) doivent être pris en considération dans ce contexte.

S'agissant de l'aspect financier et de celui lié aux ressources, il faut étudier la manière dont cette variante pourrait être financée et comment la planification et le pilotage du financement doivent se dérouler. Par ailleurs, il convient de définir les clés de financement qui doivent être appliquées.

#### 6.3.3.4 Avantages

Cette variante renforce la collaboration et implique plusieurs niveaux (opérationnel, technique, politique et stratégique) de par la participation contraignante de tous les acteurs. En résumé, l'harmonisation des processus fondamentaux et de soutien et le renforcement du groupe de pilotage Frontière pourrait considérablement améliorer la collaboration entre les institutions associées au contrôle aux frontières extérieures Schengen et, ainsi, créer des synergies, accroître la qualité, réduire les coûts induits par les processus de soutien et favoriser l'application optimale et conforme au droit des directives en constante évolution dans le domaine Schengen.

#### 6.3.3.5 Inconvénients

Il importe cependant de tenir compte du fait qu'il faut coordonner huit autorités cantonales et fédérales au total. Cette coordination opérationnelle et stratégique peut se révéler très chronophage et fastidieuse. Le risque existe lors de la mise en œuvre de cette variante que la réalité la dépasse étant donné que l'environnement (exigences Schengen, crises internationales, etc.) évolue actuellement de manière très rapide et dynamique. Par ailleurs, la gouvernance peut s'avérer très complexe en raison du grand nombre d'acteurs impliqués. De plus, il faudrait tenir compte du fait qu'il sera difficile d'établir un caractère juridiquement contraignant. Si un accord devait entrer en ligne de compte à titre de base juridique lors de la mise en œuvre de cette variante, le retrait serait une option qu'il faudrait accorder à chacune des parties, mais qui pourrait réduire à néant tous les efforts d'harmonisation. Enfin, il faut prêter attention au fait qu'aucune garantie de mise en œuvre n'existe sans possibilité de sanctionner et qu'il en va toujours de la bonne volonté de chaque institution de faire passer la concrétisation de cette variante avant ses propres intérêts.

#### 6.3.3.6 Recommandations

En résumé, nous formulons les recommandations suivantes relatives à la variante Harmonisation :



N°	Recommandations relatives à la politique et à la gouvernance, variante 1 : harmonisation
PG H-1	<b>Harmonisation des processus fondamentaux et de soutien</b> : il faut développer en commun des processus fondamentaux et de soutien qui seront appliqués lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.
PG H-2	<b>Renforcement du groupe de pilotage Frontière</b> : création par la CCDJP et la Confédération d'un organe commun qui sera doté de compétences et du budget correspondant afin de définir des processus de coordination communs dans le domaine du contrôle aux frontières et de les surveiller (p. ex., « évaluation suisse » par analogie à l'évaluation Schengen).
PG H-3	<b>Création d'un groupe politique de suivi</b> : Un organe politique de suivi doit être institué en vue de renforcer cette thématique au niveau politique.
PG H-4	<b>Création d'un lien entre la responsabilité vers l'extérieur et la compétence interne</b> : un lien doit être créé entre la responsabilité envers des acteurs externes (p. ex., Frontex, UE) et la compétence interne en matière de pilotage des autorités chargées du contrôle aux frontières.
PG H-5	<b>Création des services centraux recommandés par les spécialistes</b> : il importe de créer les services centraux (centre de compétences Schengen [formation], centre de compétences Contrôle aux frontières [processus, infrastructure et technologie], Centre suisse d'analyse des risques [analyse des risques]) recommandés par les spécialistes.

#### 6.3.4 Variante 2 : uniformisation

En raison des inconvénients du modèle d'harmonisation précédemment évoqués au chapitre 6.3.3.5 et de la répartition des coûts du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen dans les aéroports nationaux de Bâle et de Genève, répartition critiquée dans le rapport du CDF du 25 août 2021, une autre variante a été élaborée pour le modèle de gouvernance de la future coopération en matière de contrôle des frontières extérieures Schengen. Cette variante a l'avantage de garantir une meilleure transparence de la réglementation des coûts et de réduire le travail de coordination.

##### 6.3.4.1 Caractéristiques

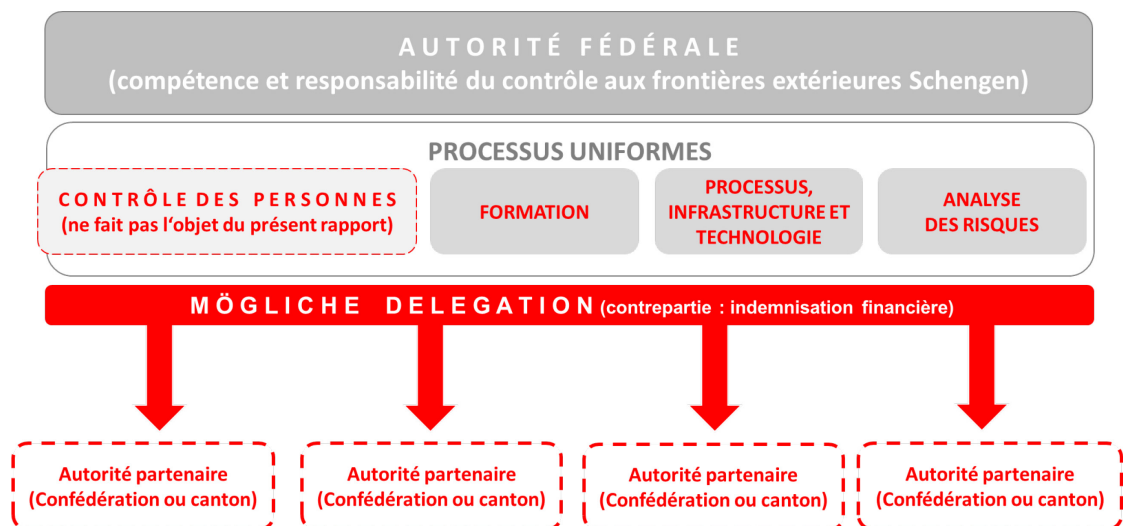
La seconde variante est la suivante :

*Le contrôle aux frontières relève de la compétence de la Confédération. En principe, une autorité fédérale le réalise. Les processus fondamentaux et de*

soutien (exécution du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse ; formation ; processus, infrastructure et technologie ; analyse des risques) peuvent être délégués, selon des critères bien définis, à des autorités partenaires cantonales ou fédérales sélectionnées. Dans ce cas-là, la Confédération verse une indemnité financière.

Elle se compose, pour l'essentiel, des éléments suivants :

- transfert à la Confédération de la compétence en matière de contrôle aux frontières : la Confédération est compétente en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse. Elle en assume donc le financement ;
- la compétence de réaliser les processus fondamentaux (contrôle de personnes) et de soutien (formation ; processus, infrastructure et technologie ; analyse des risques) relève de la responsabilité d'une autorité fédérale. Entreraient ainsi en ligne de compte, parmi les autorités en place, soit l'OFDF soit le SEM ;
- possibilité de déléguer : l'autorité fédérale compétente a cependant la possibilité de déléguer à des autorités partenaires cantonales ou fédérales la réalisation des processus fondamentaux (contrôle de personnes) et de soutien (formation ; processus, infrastructure et technologie ; analyse des risques), conformément à des directives transparentes et bien définies. Dans ce contexte, il convient de régler le financement par la Confédération selon des critères transparents et clairs.



Graphique 12 : variante 2 : uniformisation

#### 6.3.4.2 Objectif

Cette variante vise également en priorité à accroître la qualité du contrôle aux frontières extérieures et, par là-même, la sécurité en Suisse. L'élimination des besoins en matière de coordination permettra de développer des processus fondamentaux (contrôle de personnes) et de soutien (formation ; processus, infrastructure et technologie ; analyse

des risques) uniformes et de grande qualité, qui augmenteront la transparence et l'efficacité grâce à une utilisation des ressources plus professionnelle, plus flexible et plus efficace.

#### 6.3.4.3 Aspects juridiques, organisationnels, financiers et liés aux ressources

D'un point de vue juridique, il est déterminant dans le cadre de cette variante de déléguer à la Confédération les compétences en matière de contrôle de personnes aux frontières extérieures Schengen. Ce faisant, la question se pose de savoir quelles bases juridiques doivent être adaptées.

Sur le plan organisationnel, la question se pose de savoir à quelle autorité fédérale existante la compétence en matière de contrôle de personnes aux frontières extérieures Schengen pourrait être attribuée. Selon le profil de compétences et le découpage actuels, soit le SEM soit l'OFDF entreraient en ligne de compte. Toutefois, une attribution à une autorité du DFJP serait plus appropriée.

La Confédération financerait cette variante. Si certains domaines ou processus étaient délégués à des autorités partenaires cantonales ou fédérales, la Confédération pourrait leur verser une indemnité financière pour les prestations fournies. S'agissant de l'aspect financier, définir une autorité compétente devrait se traduire par un meilleur accès aux fonds de l'UE (p. ex., Fonds pour la sécurité intérieure [FSI Frontières] et de la gestion des frontières et des visas [*Border Management and Visa Instrument* [BMVI]]).

#### 6.3.4.4 Avantages

La délégation à la Confédération de la compétence en matière de contrôles aux frontières extérieures Schengen et leur exécution par une autorité fédérale permettra de réaliser, partout en Suisse, les processus fondamentaux et de soutien en découlant selon des critères transparents et uniformes : des tâches, des compétences et des responsabilités claires rendront l'utilisation des ressources plus efficace et accroîtront la qualité des contrôles à la frontière. La possibilité de déléguer des domaines partiels comme l'accomplissement des contrôles aux frontières extérieures Schengen à des autorités partenaires cantonales ou fédérales triées sur le volet permettra de maintenir les bonnes pratiques et, financièrement, de les indemniser en toute transparence. La formation commune uniforme accélèrera la professionnalisation du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse et garantira ainsi en permanence le haut niveau de qualification du personnel et ce, pour davantage de flexibilité qu'auparavant. Grâce à ce modèle de collaboration agile, les autorités chargées du contrôle aux frontières pourront réagir de manière précoce, appropriée et proactive aux nouvelles évolutions et tendances et maintenir un niveau de sécurité élevé.

#### 6.3.4.5 Inconvénients

Les spécialistes estiment judicieux de déléguer cette compétence à un service fédéral. Mais cette approche centralisée pourrait être considérée comme contraire au principe du fédéralisme.

#### 6.3.4.6 Recommandations

En résumé, nous formulons les recommandations suivantes relatives à la variante Uniformisation :

N°	Recommandations relatives à la politique et à la gouvernance, variante 2 : uniformisation
<b>PG V-1</b>	<b>Délégation à la Confédération de la compétence en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse</b> : la compétence en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen doit être déléguée à un acteur – la Confédération en l'occurrence – afin de garantir des normes de qualité élevées et uniformes.
<b>PG V-2</b>	<b>Compétence de l'autorité fédérale</b> : compte tenu de la délégation à la Confédération de la compétence en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen , il importe d'attribuer à une autorité fédérale les tâches, les compétences et les responsabilités (envers l'extérieur et à l'interne).
<b>PG V-3</b>	<b>Aménagement de la possibilité de déléguer, selon des normes clairement prédéfinies, des tâches et des processus précis à des autorités partenaires cantonales et fédérales</b> : des critères clairs, selon lesquels des tâches et des processus précis peuvent être délégués à des autorités partenaires cantonales et fédérales, doivent être définis pour pouvoir intégrer l'expertise et l'expérience des autorités partenaires et éviter la création d'un nouvel effectif de collaboratrices et collaborateurs au sein de l'autorité fédérale compétente.
<b>PG V-4</b>	<b>Établissement d'un catalogue relatif au versement par la Confédération d'une indemnité financière pour les tâches déléguées</b> : il convient d'établir un catalogue qui servira de base à l'indemnité financière que la Confédération versera pour les tâches déléguées. Il comprendra les prestations concernées et le montant des coûts remboursés.
<b>PG V-5</b>	<b>Intégration dans l'autorité fédérale compétente des services centraux recommandés par les spécialistes</b> : les services centraux recommandés par les spécialistes (centre de compétences Schengen [formation], centre de compétences Contrôle aux frontières [processus, infrastructure et technologie])

<b>N°</b>	<b>Recommandations relatives à la politique et à la gouvernance, variante 2 : uniformisation</b>
	et Centre suisse d'analyse des risques [analyse des risques]) doivent être créés et rattachés à l'autorité fédérale compétente.

## 6.4 Évaluation des variantes

Une vue d'ensemble complète met en évidence le fait que les deux variantes constituent une amélioration par rapport à la forme de collaboration actuelle :

<b>Avantages</b>	
<b>Variante 1 : harmonisation</b>	<b>Variante 2 : uniformisation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement de la collaboration existante</li> <li>▪ Davantage de niveaux impliqués (opérationnel/technique et politique/stratégique)</li> <li>▪ Prise en compte et/ou intégration de tous les acteurs</li> <li>▪ Meilleure coordination</li> <li>▪ Plus grande acceptation sur le plan de la politique intérieure</li> <li>▪ Uniformité (exécution du contrôle aux frontière, formation, processus, systèmes, analyse des risques)</li> <li>▪ Vue d'ensemble complète</li> <li>▪ Potentiels de synergie</li> <li>▪ Amélioration de la qualité des contrôles</li> <li>▪ Sécurité accrue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élimination des besoins en matière de coordination</li> <li>▪ Uniformité (exécution du contrôle aux frontière, formation, processus, systèmes, analyse des risques)</li> <li>▪ Vue d'ensemble complète</li> <li>▪ Potentiels de synergie</li> <li>▪ Amélioration de la qualité des contrôles</li> <li>▪ Sécurité accrue</li> <li>▪ Augmentation de l'efficacité en évitant les doublons et en utilisant mieux les ressources</li> <li>▪ Davantage de flexibilité et d'agilité</li> <li>▪ Compétences claires</li> <li>▪ Tâches, compétences et responsabilités claires</li> <li>▪ Professionnalisation du contrôle aux frontières</li> <li>▪ Financement du contrôle aux frontières extérieures Schengen selon des critères uniformes et transparents</li> <li>▪ Meilleure acceptation au sein de l'UE</li> </ul>

<b>Avantages</b>	
<b>Variante 1 : harmonisation</b>	<b>Variante 2 : uniformisation</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Législation et mise en œuvre par un seul organe</li> </ul>

<b>Inconvénients</b>	
<b>Variante 1 : harmonisation</b>	<b>Variante 2 : uniformisation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Besoins accrus en matière de coordination pour huit autorités concernées</li> <li>▪ Processus de coordination chronophage</li> <li>▪ Risque de ne pas pouvoir suivre les évolutions de l'environnement</li> <li>▪ Gouvernance fastidieuse</li> <li>▪ Difficulté de créer un caractère contraignant</li> <li>▪ Manque d'agilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contradiction avec le principe du fédéralisme : ce modèle pourrait être perçu comme centralisé et donner ainsi l'impression d'être contraire au principe du fédéralisme.</li> </ul>

Cette comparaison directe des deux variantes et les discussions avec les spécialistes du projet reFRONT mettent en évidence le fait que les avantages de la variante Uniformisation prévalent et que celle-ci doit donc avoir la priorité. Quant à la variante Harmonisation, elle présente quelques inconvénients. En effet, les charges élevées nécessaires à la coordination des différentes institutions et leur gouvernance exigeante parlent en sa défaveur.

En outre, les expertes et experts estiment qu'il faut approuver la variante Uniformisation parce qu'un pilotage du système efficace et orienté sur les résultats ne sera possible que si une autorité compétente assume, à l'interne comme envers l'extérieur, la responsabilité opérationnelle et stratégique du contrôle aux frontières extérieures Schengen et ce, de manière congruente. L'approche suivie permet d'engager les forces et les ressources de façon coordonnée et contrôlée, en fonction des besoins et avec agilité et de satisfaire ainsi rapidement et de façon proactive les exigences et les défis en évolution constante posés par le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse. Couplées à des mécanismes de financement transparents et à une répartition claire des tâches, des compétences et des responsabilités, les normes de qualité uniformes à introduire dans le cadre de cette variante conduiront à une exécution efficace et judicieuse des contrôles

aux frontières extérieures Schengen et contribueront ainsi dans une très large mesure à garantir la sécurité intérieure.

Tant les spécialistes que les expertes et experts externes recommandent donc de mettre en œuvre la variante Uniformisation.

## 7 Synthèse et recommandations

---

En Suisse, le contrôle aux frontières extérieures Schengen n'est pas mis en œuvre de manière uniforme. Huit autorités cantonales et fédérales structurées de manière hétérogène et très fragmentée en sont chargées.<sup>59</sup> Celles-ci travaillent avec des collaboratrices et collaborateurs qui ne disposent pas tous des mêmes qualifications et n'utilisent pas les mêmes produits, processus, systèmes et approches de gouvernance. Pourtant, ces autorités doivent toutes effectuer les mêmes tâches, sans grande marge de manœuvre et en suivant des règles et des directives identiques. Le SEM assume la responsabilité générale envers l'extérieur, mais il n'a aucune compétence correspondante à l'interne. Il peut édicter des directives relatives au contrôle aux frontières. De plus, il est responsable de la stratégie IBM et du plan d'action qui en découle. Le groupe de pilotage Frontière, au sein duquel tous les acteurs importants sont représentés, joue le rôle de plateforme d'échanges, mais il n'est pas non plus compétent pour donner des instructions. Aucune instance dotée des compétences et des ressources correspondantes n'est jusqu'à présent responsable vers l'extérieur et à l'interne du système du contrôle aux frontières dans son ensemble. Il manque donc un organe susceptible d'accélérer les travaux d'optimisation et d'indiquer l'orientation stratégique dudit système.

Le modèle de collaboration en vigueur, fondé sur des échanges principalement informels entre les autorités impliquées fonctionne comparativement bien. Toutefois, il ne répondra que partiellement aux défis futurs et en évolution constante du domaine du contrôle aux frontières. Les analyses réalisées dans le cadre du projet reFRONT confirment également qu'outre la réduction du nombre d'institutions actives dans le contrôle aux frontières, le développement commun de structures, de processus et de systèmes uniformes renferme le potentiel d'optimisation principal pour pouvoir, à l'avenir, continuer de garantir la qualité du contrôle aux frontières et accroître éventuellement son efficacité. La simplification du système existant de contrôle aux frontières et la réduction du nombre d'acteurs, de processus et de produits sont étroitement liées à cette possibilité de perfectionnement. Des aspects, tel qu'un contrôle de la qualité uniforme et commun et des gains d'efficacité et d'efficacité, jouent également un rôle dans ces réflexions, tout comme la simplification de la coordination entre les autorités pertinentes et, donc, l'accroissement de la sécurité en Suisse et dans l'espace Schengen.

---

<sup>59</sup> Par l'OFDF et les polices cantonales ZH, BE, GE, GL, NW, SO, VS.



De nouveaux modèles de collaboration pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse ont été développés pour différents domaines du projet reFRONT.<sup>60</sup> Ils ont pour objectif commun d'accroître l'efficacité du dit contrôle. Les éléments suivants, inscrits dans ces nouveaux modèles permettront de l'atteindre :

- formation uniforme du personnel chargé du contrôle aux frontières extérieures Schengen selon le tronc commun de formation contraignant « *Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières* » devant être créé ;
- regroupement, harmonisation, développement (perfectionnement) et réalisation en commun des processus ; uniformisation des systèmes, de l'infrastructure, des méthodes et des procédures ;
- acquisition en commun des systèmes et de l'infrastructure nécessaires au contrôle aux frontières extérieures Schengen ;
- uniformisation et coordination des produits d'analyse des risques ;
- création de centres de compétences qui coordonneront et soutiendront techniquement la collaboration entre les différents processus de soutien ;
- structures de gouvernance uniformes avec une répartition des compétences claires et transparentes, en accord avec les responsabilités à l'interne et envers l'extérieur.

Ces éléments peuvent être concrétisés avec la plus grande efficacité dans le cadre du domaine Politique/gouvernance de la variante Uniformisation. Celle-ci prévoit que la compétence en matière de contrôle aux frontières revienne à la Confédération et qu'une autorité fédérale se charge du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.



**Graphique 13 : chaîne d'effets de la future collaboration**

<sup>60</sup> Formation, processus, infrastructure et technologie, analyse des risques, politique/gouvernance

La mise en œuvre de la variante Uniformisation permettra à moyen terme de disposer de collaboratrices et collaborateurs très qualifiés, de processus allégés, de systèmes efficaces, de produits d'analyse des risques tenant compte des destinataires et d'une structure de gouvernance appropriée. Il en résultera à long terme des gains d'efficacité, un accroissement de la qualité des contrôles aux frontières extérieures Schengen et, ainsi, de la sécurité en Suisse et dans l'espace Schengen.

En vue d'obtenir les effets escomptés, les spécialistes représentés dans le projet reFRONT recommandent d'appliquer les mesures ci-après :

N°	Recommandations reFRONT
<b>Domaine de la formation</b>	
<b>F-1</b>	<b>Introduction du « <i>Swiss Core Curriculum</i> »</b> : en se fondant sur le CCC, il convient de développer et de mettre en œuvre le « <i>Swiss Core Curriculum</i> » contraignant en tant que base pour la formation uniforme du personnel chargé des contrôles aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.
<b>F-2</b>	<b>Profils professionnels uniformes dans le domaine du contrôle des frontières (assistante et assistant de sécurité, spécialiste en douane et sécurité des frontières, policière et policier)</b> : il convient d'introduire des profils professionnels pour le contrôle des frontières extérieures de la Suisse qui soient uniformes et échelonnés afin de pouvoir garantir une assignation efficace aux frontières extérieures Schengen du personnel formé, et ce, conformément aux besoins.
<b>F-3</b>	<b>Formation et perfectionnement uniformes communs</b> : la formation et le perfectionnement du personnel chargé du contrôle aux frontières extérieures Schengen doivent être regroupés, du point de vue technique, afin d'accroître l'efficacité et la qualité dans ce domaine.
<b>F-4</b>	<b>Coordination</b> : il importe de créer un centre de compétences Schengen pour coordonner la formation de base et continue ainsi que pour garantir les échanges avec l'UE.
<b>Domaines relatifs aux processus, à l'infrastructure et à la technologie</b>	
<b>P-1</b>	<b>Introduction de processus uniformes, développés en commun pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen</b> : en se fondant sur les meilleures pratiques nationales et internationales, il convient de développer en commun un modèle de processus uniforme que tous les acteurs impliqués dans ledit contrôle appliqueront de manière contraignante.

N°	Recommandations reFRONT
P-2	<b>Introduction d'une infrastructure et de systèmes uniformes pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen</b> : une infrastructure et des systèmes uniformes qui seront utilisés lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse doivent être introduits afin d'accroître la qualité et de garantir une utilisation des ressources flexible et efficace.
P-3	<b>Acquisition, exploitation et développement en commun de l'infrastructure et des systèmes</b> : il importe d'acquérir, d'exploiter et de développer en commun l'infrastructure et les systèmes uniformes, utilisés lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse afin de produire des synergies et d'éviter les doublons.
P-4	<b>Coordination</b> : il faut créer une institution, le centre de compétences Contrôle aux frontières, qui élaborera les processus communs et qui en sera responsable. Ce centre de compétences sera appelé à piloter et coordonner le développement, l'acquisition et l'exploitation des systèmes et infrastructures communs.
<b>Domaine relatif à l'analyse des risques</b>	
A-1	<b>Introduction de normes uniformes, développées en commun pour concevoir des produits nationaux d'analyse des risques</b> : tous les acteurs du domaine de l'analyse des risques doivent structurer leurs produits en rapport avec le contrôle des frontières selon des directives élaborées en commun afin de refléter la nature de la situation. Leurs tâches, leurs compétences et leurs besoins doivent être définis de manière claire et contraignante. De plus, il faut structurer les produits d'analyse des risques en tenant compte de leurs destinataires.
A-2	<b>Échange transparent et institutionnalisé des produits d'analyse des risques</b> : les produits d'analyse des risques développés selon les normes nationales sont mis à disposition de tous les acteurs pertinents, de manière transparente, via une plateforme d'échange.
A-3	<b>Nomination d'un SPOC par autorité active dans le domaine de l'analyse des risques</b> : afin de réduire le nombre d'interfaces, chaque autorité pertinente doit nommer un SPOC Analyse des risques. Celui-ci se composera de deux à trois personnes (ou d'une unité) pour garantir des échanges sans faille, même en cas d'absence. Il convient d'instituer des échanges réguliers entre ces SPOC.
A-4	<b>Création d'un Centre suisse d'analyse des risques</b> : il importe de créer un Centre suisse d'analyse des risques pour coordonner les échanges entre les

N°	Recommandations reFRONT
	partenaires nationaux et internationaux. Ce centre développera, en outre, ses propres produits nationaux d'analyse des risques en tenant compte des destinataires.
<b>Domaine relatif à la politique et à la gouvernance</b> Variante 2 : uniformisation (1 <sup>re</sup> priorité)	
<b>PG V-1</b>	<b>Délégation à la Confédération de la compétence en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse</b> : la compétence en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen doit être déléguée à un acteur – la Confédération en l'occurrence – afin de garantir des normes de qualité élevées et uniformes.
<b>PG V-2</b>	<b>Compétence de l'autorité fédérale</b> : compte tenu de la délégation à la Confédération de la compétence en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen , il importe d'attribuer à une autorité fédérale les tâches, les compétences et les responsabilités (envers l'extérieur et à l'interne).
<b>PG V-3</b>	<b>Aménagement de la possibilité de déléguer, selon des normes clairement prédéfinies, des tâches et des processus précis à des autorités partenaires cantonales et fédérales</b> : des critères clairs, selon lesquels des tâches et des processus précis peuvent être délégués à des autorités partenaires cantonales et fédérales, doivent être définis pour pouvoir intégrer l'expertise et l'expérience des autorités partenaires et éviter la création d'un nouvel effectif de collaboratrices et collaborateurs au sein de l'autorité fédérale compétente.
<b>PG V-4</b>	<b>Établissement d'un catalogue relatif au versement par la Confédération d'une indemnité financière pour les tâches déléguées</b> : il convient d'établir un catalogue qui servira de base à l'indemnité financière que la Confédération versera pour les tâches déléguées. Il comprendra les prestations concernées et le montant des coûts remboursés.
<b>PG V-5</b>	<b>Intégration dans l'autorité fédérale compétente des services centraux recommandés par les spécialistes</b> : les services centraux recommandés par les spécialistes (centre de compétences Schengen [formation], centre de compétences Contrôle aux frontières [processus, infrastructure et technologie] et Centre suisse d'analyse des risques [analyse des risques]) doivent être créés et rattachés à l'autorité fédérale compétente.
<b>Domaine relatif à la politique et à la gouvernance</b> Variante 1 : harmonisation (2 <sup>de</sup> priorité)	

N°	Recommandations reFRONT
PG H-1	<b>Harmonisation des processus fondamentaux et de soutien</b> : il faut développer en commun des processus fondamentaux et de soutien qui seront appliqués lors du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse.
PG H-2	<b>Renforcement du groupe de pilotage Frontière</b> : création par la CCDJP et la Confédération d'un organe commun qui sera doté de compétences et du budget correspondant afin de définir des processus de coordination communs dans le domaine du contrôle aux frontières et de les surveiller (p. ex., « évaluation suisse » par analogie à l'évaluation Schengen).
PG H-3	<b>Création d'un groupe politique de suivi</b> : Un organe politique de suivi doit être institué en vue de renforcer cette thématique au niveau politique.
PG H-4	<b>Création d'un lien entre la responsabilité vers l'extérieur et la compétence interne</b> : un lien doit être créé entre la responsabilité envers des acteurs externes (p. ex., Frontex, UE) et la compétence interne en matière de pilotage des autorités chargées du contrôle aux frontières.
PG H-5	<b>Création des services centraux recommandés par les spécialistes</b> : il importe de créer les services centraux (centre de compétences Schengen [formation], centre de compétences Contrôle aux frontières [processus, infrastructure et technologie], Centre suisse d'analyse des risques [analyse des risques]) recommandés par les spécialistes.

## 8 Perspective

---

Les modèles de collaboration susmentionnés pourraient être mis en œuvre, dans le meilleur des cas, d'ici 2026. Le projet reFRONT a déjà commencé à se pencher sur les mesures éventuelles et sur leur concrétisation.

Ces travaux de mise en œuvre visent à obtenir les résultats suivants :

- formation uniforme du personnel chargé du contrôle aux frontières extérieures Schengen selon le tronc commun de formation contraignant « *Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières* » devant être créé ;
- regroupement, harmonisation, développement (perfectionnement) et réalisation en commun des processus ; uniformisation des systèmes, de l'infrastructure, des méthodes et des procédures ;

- acquisition en commun des systèmes et de l'infrastructure nécessaires au contrôle aux frontières extérieures Schengen ;
- uniformisation et coordination des produits d'analyse des risques ;
- création de centres de compétences qui coordonneront et soutiendront techniquement la collaboration entre les différents processus de soutien ;
- structures de gouvernance uniformes avec une répartition des compétences claires et transparentes, en accord avec les responsabilités à l'interne et envers l'extérieur.

Comme dans le cadre du projet reFRONT, il est essentiel à la réussite de ces travaux que toutes les institutions importantes, impliquées dans le contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse soit intégrées au processus.

# ANNEXE

## ANNEXE 1 : vue d'ensemble des modèles de la future collaboration

<b>Modèles de collaboration future</b>
<b>Domaine relatif à la formation</b>
Des profils professionnels uniformes répondant aux particularités locales du contrôle aux frontières extérieures Schengen seront développés. Tous les collaboratrices et collaborateurs actifs dans ce domaine seront formés sur une base uniforme et se perfectionneront ensemble conformément au tronc commun de formation « Swiss Core Curriculum Contrôle aux frontières ». Leur formation comprendra plusieurs modules complémentaires. Un centre de compétences Schengen est à disposition en tant que SPOC pour tous les nouveaux développements pertinents. Il coordonne notamment la formation de base et les cycles de perfectionnement.
<b>Domaines relatifs aux processus, à l'infrastructure et à la technologie</b>
Création du centre de compétences Contrôle aux frontières qui coordonnera le développement de processus et systèmes communs et qui formulera les exigences posées à l'infrastructure et aux systèmes communs ainsi qu'à leur acquisition. Par ailleurs, il organisera l'exploitation commune des systèmes et de l'infrastructure nécessaires aux contrôles aux frontières extérieures à l'espace Schengen.
<b>Domaine relatif à l'analyse des risques</b>
Création d'un Centre suisse d'analyse des risques ayant son propre personnel et son propre budget. Il coordonnera la collaboration entre les SPOC Analyse des risques (2 personnes par autorité/office), garantira le respect des normes développées en commun et l'échange de produits d'analyse des risques conçus sur cette base et développera, en toute autonomie, différents produits nationaux d'analyse des risques.
<b>Domaine relatif à la politique et à la gouvernance</b>
<i>Variante 2 : uniformisation (1<sup>re</sup> priorité)</i>
Le contrôle aux frontières relève de la compétence de la Confédération. En principe, une autorité fédérale le réalise. Les processus fondamentaux et de soutien (exécution du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse ; formation ; processus, infrastructure et technologie ; analyse des risques) peuvent être délégués, selon des critères bien définis, à des autorités partenaires cantonales ou fédérales sélectionnées. Dans ce cas-là, la Confédération verse une indemnité financière.

### **Modèles de collaboration future**

Le contrôle aux frontières relève de la compétence de la Confédération. En principe, une autorité fédérale le réalise. Les processus fondamentaux et de soutien (exécution du contrôle aux frontières extérieures Schengen de la Suisse ; formation ; processus, infrastructure et technologie ; analyse des risques) peuvent être délégués, selon des critères bien définis, à des autorités partenaires cantonales ou fédérales sélectionnées. Dans ce cas-là, la Confédération verse une indemnité financière.

#### *Variante 1 : harmonisation (2<sup>de</sup> priorité)*

Les autorités actuellement compétentes en matière de contrôles aux frontières continuent de se charger du contrôle aux frontières extérieures Schengen. Ce statu quo est complété par un groupe de pilotage Frontière ou un organe similaire. Celui-ci coordonnera les institutions chargées du contrôle aux frontières extérieures Schengen et harmonisera leurs activités dans les domaines de la formation, des processus, de l'infrastructure et de la technologie ainsi que de l'analyse des risques avec les compétences et les ressources correspondantes. De plus, un organe politique de suivi sera créé. Il renforcera la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières.