



Référence du dossier : 042.413-6409/8
Date / notre référence : 27 janvier 2025

Informations de fond

Objet : mandat de la CIP-CE concernant la motion Chiesa 23.4448

Fiche d'information

Réponses du SEM et de l'OFDF à la motion 23.4448

1. Contexte

Lors de sa séance du 5 novembre 2024, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-CE) a poursuivi les délibérations concernant le projet « 23.4448 Motion Chiesa Protection des frontières nationales suisses », en présence du conseiller fédéral Beat Jans ainsi que de représentants du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF).

La CIP-CE a demandé aux représentants de l'administration fédérale de répondre à des questions supplémentaires (chiffre 3). Les réponses, qui présentent les conséquences pour l'économie, ont été élaborées avec le SECO.

2. Informations de fond

L'auteur de la motion demande que les personnes qui franchissent la frontière pour entrer en Suisse soient systématiquement contrôlées et que l'entrée soit refusée aux personnes qui ne disposent pas d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation d'entrée.

3. Questions de la CIP-CE

a) Comment le Conseil fédéral définit-il les contrôles systématiques et comment souhaite-t-il exécuter ceux-ci ?

Le terme « systématiques » ne figure pas dans la législation nationale en lien avec les contrôles à la frontière, c'est-à-dire ni dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) ni dans l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV ; RS 142.204). Il figure en revanche à l'art. 23 du code frontières Schengen (CFS), en vertu duquel les contrôles à l'intérieur du territoire sont conçus et exécutés d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures. Par vérification systématique effectuée sur les personnes aux frontières extérieures, on entend le contrôle de chaque personne qui entre dans l'espace Schengen.



Les modalités et la systématique des contrôles aux frontières intérieures ne sont pas clairement définies. L'aménagement concret des contrôles aux frontières intérieures dépend aujourd'hui de la situation en matière de menace et des ressources dont disposent la Confédération et les cantons (art. 31 OEV).

En cas de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, il appartient à l'État Schengen concerné de décider de leur intensité et de leur étendue (contrôles portant uniquement sur certains axes ou tronçons ou contrôles généralisés). Avec l'introduction des contrôles aux frontières intérieures, les autorités de l'État Schengen concerné peuvent organiser leur dispositif de contrôle en fonction de leurs besoins, allant de contrôles ponctuels à des contrôles « systématiques », en ce sens que tous les véhicules ou personnes qui franchiront la frontière seront contrôlés, même sans autre motif. Ne faisant pas partie de l'Union européenne (UE), la Suisse peut déjà procéder à des contrôles indépendamment de tout soupçon ; et elle le fait.

Par sa présence à la frontière et dans l'espace frontalier en tant qu'autorité douanière, l'OFDF effectue des contrôles douaniers en fonction de la situation et des risques. Les contrôles portent aussi bien sur les marchandises que sur les personnes. L'OFDF constitue un filtre de sécurité pour la Suisse, même sans réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Il suffit qu'une personne franchisse la frontière douanière pour qu'il puisse l'arrêter et la contrôler à tout moment.

Le rapport du 19 septembre 2024 adressé à la CIP-CE concernant le projet « 23.4448 Motion Chiesa Protection des frontières nationales suisses » a montré que les États Schengen qui effectuent des contrôles aux frontières intérieures procèdent à des contrôles à des points névralgiques, à des points de contrôle définis, en fonction des risques, en fonction de la situation ainsi que de manière sporadique. Selon les estimations des autorités suisses, l'intensité des contrôles douaniers de la Suisse en temps normal est déjà comparable à celle des États qui ont réintroduit les contrôles aux frontières intérieures.

Les contrôles systématiques aux frontières intérieures peuvent être interprétées comme des contrôles exhaustifs des conditions d'entrée ou de sortie de chaque personne qui souhaite franchir la frontière intérieure. Cela serait envisageable uniquement si l'ensemble du trafic transfrontalier était canalisé. Cela signifie que chaque personne, indépendamment de sa nationalité, pourrait franchir les frontières uniquement à certains postes-frontières. La pandémie de COVID-19 et la fermeture des frontières qui en a découlé ont montré qu'il était impossible de contrôler de manière exhaustive toutes les personnes et tous les véhicules, même en canalisant le trafic, en fermant les postes-frontières et en réduisant considérablement le flux de voyageurs. Il n'est pas possible de verrouiller toute la frontière, notamment la frontière verte.

b) Regroupement des questions

- Combien coûteraient des contrôles systématiques à la frontière en termes de personnel, de logistique et de vidéosurveillance par exemple ?
- Quelles mesures permettraient de renforcer le contrôle des personnes qui franchissent la frontière pour entrer en Suisse ?

- Quelles gradations sont envisageables (densité des contrôles exprimée si possible en %) ?
- Quelles seraient les charges de personnel et les charges financières supplémentaires liées aux différentes solutions envisageables ? Quelles mesures pourraient être mises en œuvre grâce aux effectifs actuels ?

Pour répondre aux questions de la CIP-CE, l'OFDF a élaboré des solutions et des scénarios graduels. Il n'est toutefois pas possible de s'exprimer sur les taux de contrôle, étant donné que le nombre de contrôles de personnes effectués n'est pas enregistré¹. Les solutions présentées dans le tableau ci-dessous vont du statu quo à un contrôle quasi systématique avec canalisation du trafic (solution extrême), en passant par une augmentation des contrôles au moyen d'une présence et d'une surveillance accrues.

Scénarios / solutions en cas de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures (les contrôles supplémentaires dans les aéroports ne figurent pas dans le tableau)

	Description (quand ? / quoi ?)	Lieu d'engagement (où ?)	Conséquences pour le personnel	Autres conséquences
1	Statu quo	Dispositif à la frontière et dispositif mobile actuels	Aucune	Aucune
2	Surveillance accrue / présence visible accrue / contrôles accrus		Dépendent du calendrier et de la sous-solution 2a ou 2b	Dépendent du calendrier et de la sous-solution 2a ou 2b
2a	<u>Mise en œuvre à court terme / immédiate</u>		Pas de personnel supplémentaire nécessaire, étant donné que les spécialistes de douane seraient engagés pour des tâches du Cgfr à court terme	Pas de conséquences importantes pour l'économie Accès aux systèmes de données nécessaires pour les spécialistes de douane afin que ces derniers puissent assumer des tâches du Cgfr. Cela conduirait à une hausse du personnel sur le terrain. Définition des tâches à abandonner à charge du domaine douanier

¹ Seuls les contrôles avec un résultat positif sont saisis. Les contrôles négatifs ne le sont donc pas.

	Description (quand ? / quoi ?)	Lieu d'engagement (où ?)	Conséquences pour le personnel	Autres conséquences
2b	<u>Mise en œuvre à moyen ou long terme</u> (→ au moins 3 ans en plus de la fluctuation normale) Mesures immédiates de la solution 2a dans l'intervalle en cas de pics ou selon la saison		Augmentation des effectifs de l'OFDF grâce au recrutement Éventuellement davantage de contrôles par la police cantonale concernée	Pas de conséquences importantes pour l'économie Coûts du personnel de l'OFDF : Éventuellement coûts liés à l'introduction de moyens techniques supplémentaires
2c	<u>Mise en œuvre à long terme</u> (→ 5 ans) Mesures immédiates de la solution 2a dans l'intervalle, en cas de pics ou selon la saison		Augmentation des effectifs de l'OFDF grâce au recrutement Éventuellement davantage de contrôles par la police cantonale concernée	Pas de conséquences importantes pour l'économie Coûts de personnel de l'OFDF : Éventuellement coûts liés à l'introduction de moyens techniques supplémentaires
3	Contrôles systématiques à la frontière, c'est-à-dire aussi exhaustifs que possible / Canalisation du trafic motorisé vers des points de passage frontaliers définis (contrôle complet exclu de facto)		Préalable : Mesures immédiates de la solution 2a Augmentation massive du personnel de l'OFDF (non quantifiable, ouvert vers le haut) Occupation de certains postes-frontières par les polices cantonales Soutien indispensable de l'armée	Impact massif sur l'économie (embouteillages, temps d'attente, etc.) Développement massive de l'infrastructure nécessaire (y c. mesures de construction) Coûts liés à l'introduction de moyens techniques supplémentaires. Coûts non quantifiables

Remarques complémentaires

Qui dit hausse des effectifs à la frontière dit augmentation de la surveillance et, partant, d'une éventuelle augmentation du sentiment de sécurité, de l'effet filtrant et des interceptions dans le domaine douanier et le domaine de la police de sécurité. Qui dit hausse des effectifs mobiles dans l'espace frontalier dit augmentation de la présence visible, du temps de réaction en présence d'indices, du sentiment de sécurité de la population ainsi

que des interceptions de migrants en situation irrégulière en Suisse et de migrants qui devraient faire l'objet d'une procédure de renvoi.

Sans ressources en personnel supplémentaires, une surveillance ou des contrôles des personnes accrues (solution 2a) conduiront à un abandon de tâches originelles et, partant, à une diminution des recettes douanières (perception des redevances). Selon les évaluations de l'OFDF, les marchandises commerciales ont fait l'objet de moins de contrôles [REDACTED] durant le renforcement des contrôles à la frontière à l'été 2024 en raison d'événements sportifs majeurs (STAD24) qu'avant celui-ci. Durant STAD24, l'OFDF a également constaté une baisse du nombre de déclarations inexactes mettant en péril les redevances [REDACTED]

En cas d'intensification des contrôles à la frontière, il serait possible de développer ou d'utiliser (à long terme) des moyens techniques de surveillance, notamment le long de la frontière verte, visant à soutenir, voire à réduire le personnel. À l'heure actuelle, l'OFDF utilise déjà un certain nombre de caméras qui représentent un moyen de lutte efficace contre la criminalité transfrontalière. Les caméras pourraient notamment constituer une aide à la surveillance [REDACTED]. Une surveillance plus généralisée avec alerte immédiate pourrait diriger, de manière ciblée et directement vers des franchissements de la frontière suspects, les patrouilles disponibles sur le terrain.

Une augmentation des interceptions dans le domaine de la migration va de pair avec une hausse de la charge administrative. Lorsqu'ils constatent qu'une personne est entrée ou est présente illégalement en Suisse, l'OFDF ou la police vérifient si cette personne fait déjà l'objet d'une décision de renvoi de la Suisse ou d'un autre État Schengen. Si ce n'est pas le cas, une décision de renvoi prévoyant un délai de départ approprié est rendue.

Les personnes frappées d'une décision de renvoi sont ensuite autorisées à poursuivre leur voyage. L'expérience montre que ces personnes tentent tout de même d'atteindre leur pays de destination, le renvoi n'étant ainsi souvent pas respecté. L'augmentation des interceptions de personnes à la frontière n'est par conséquent pas synonyme de baisse du nombre de migrants entrant en Suisse ou traversant la Suisse. Elle n'entraîne qu'une baisse du nombre de migrants ne faisant pas encore l'objet d'une décision de renvoi.

Les migrants faisant déjà l'objet d'une décision de renvoi et n'ayant pas respecté le délai de départ fixé pourraient ainsi être remis au canton compétent qui devrait alors examiner une éventuelle expulsion. Le système des mesures d'éloignement telles qu'une décision de renvoi ne fonctionne que si chaque pays et, au sein de la Suisse, chaque canton examinent systématiquement l'expulsion en cas d'interception de personnes après l'expiration du délai de renvoi et, si nécessaire, l'exécutent en faisant usage de la contrainte. En outre, ces personnes devraient systématiquement faire l'objet d'une interdiction d'entrée. En cas de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, les règles seront les mêmes qu'en cas de non-réintroduction des contrôles susmentionnés. Les personnes qui ne satisferont pas aux conditions d'entrée pourront être renvoyées ou, si un accord bilatéral a été conclu, remises à l'État voisin. Si des personnes sont appréhendées après le délai de renvoi a expiré, les cantons resteront compétents pour l'examen d'une éventuelle expulsion conformément à la répartition des compétences prévue par la Constitution. En effet, si les contrôles aux

frontières intérieures sont réintroduits, celles-ci ne deviendront jamais des frontières extérieures de l'espace Schengen.

L'utilisation optimale des différentes possibilités de contrôle, soutien technique compris, permettrait d'exécuter davantage de contrôles de qualité. La combinaison de tous les moyens existants assurera une stratégie de contrôle efficace, comprenant notamment l'utilisation ciblée et intelligente d'analyses de la situation ou des risques, le recours à des moyens techniques pour la surveillance des frontières et le traitement systématique des cas par les autorités cantonales compétentes.

c) Quelles seraient les conséquences de contrôles systématiques à la frontière pour l'économie, le tourisme et la vie quotidienne dans la zone frontalière ?

Économie et vie quotidienne dans la zone frontalière

Dans le rapport du Conseil fédéral sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen en réponse au postulat 15.3896 du groupe socialiste, « Avantages économiques de la coopération Schengen », du 21 février 2018, les coûts annuels de l'introduction de contrôles systématiques aux frontières nationales suisses ont été estimés à environ 1,5 milliard de francs. D'après le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), les coûts économiques de contrôles systématiques à la frontière ne sont que difficilement quantifiables et dépendent notamment de la densité des contrôles. Ces coûts devraient principalement être supportés par les régions frontalières, que la population traverse souvent à des fins d'achats, de loisirs ou d'activité lucrative (Tessin, Genève, Arc jurassien, nord-ouest de la Suisse et nord-est de la Suisse).

Des contrôles systématiques aux frontières auraient en outre un impact important sur les échanges commerciaux et le trafic frontalier. Le franchissement des frontières serait considérablement ralenti pour les 2,2 millions de personnes qui traversent nos frontières chaque jour. Ne cessant d'augmenter ces dernières années, le nombre de frontaliers s'est élevé à environ 400 000 durant le premier semestre de 2024. Dans certains cantons, les frontaliers représentent plus d'un quart de la main-d'œuvre. En cas de contrôles exhaustifs à la frontière, il faut s'attendre à une baisse relative de l'attrait des régions frontalières en tant que lieu de travail, étant donné que le trajet pour se rendre au travail se rallongera ou coûtera plus cher. Cela serait extrêmement problématique compte tenu de la pénurie actuelle de main-d'œuvre et de spécialistes.

De manière générale, des contrôles exhaustifs à la frontière devraient gêner l'ensemble de la circulation, en Suisse également. Ils pourraient aussi entraver le tourisme d'achat dans les deux sens. Cela pourrait être positif pour les entreprises suisses (hausse du chiffre d'affaires), mais négatif pour les consommateurs (augmentation des prix).

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]. Le coût d'un contrôle à la frontière est estimé à 3 francs environ. Même si ce montant devait être légèrement inférieur pour les contrôles aux frontières intérieures dans les aéroports, il faudrait s'attendre à des coûts supplémentaires se chiffrant de plusieurs dizaines de millions.

Tourisme

D'après le SECO, les conséquences pour le tourisme des contrôles à la frontière sont également difficilement quantifiables. Des contrôles (exhaustifs) à la frontière pourraient avoir des effets plutôt négatifs sur l'image de la Suisse et, partant, sur la popularité de la Suisse en tant que destination. Les conséquences pour les nuitées en Suisse devraient être moindres. En revanche, celles pour les excursions devraient être plus importantes. Des contrôles (exhaustifs) à la frontière devraient en effet conduire à un recul du nombre de touristes étrangers venant passer une journée en Suisse et, partant, à une diminution des recettes issues du tourisme. Le SECO ne dispose pas d'estimations sur l'importance de cette diminution. Selon les dernières données à sa disposition, les dépenses des touristes étrangers venant passer une journée en Suisse se sont élevées à quelque 2,2 milliards en 2017. Cela représente environ 6 % du total des dépenses touristiques en Suisse.