



## 10.515 n Iv.pa. (Reymond) Nidegger. Les gardes-frontière doivent garantir la sécurité

---

### Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 7 janvier 2013

---

Réunie le 7 janvier 2013, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire visée en titre, déposée le 8 décembre 2010 par le conseiller national André Reymond. Ce dernier n'étant plus membre du conseil, l'initiative a été reprise par le conseiller national Yves Nidegger.

L'initiative prévoit que la législation soit modifiée de manière à ce que la sécurité des membres du Corps des gardes-frontière et celle de la population des zones frontalières soit garantie et que la Confédération recrute un nombre suffisant de futurs membres du Corps des gardes-frontière.

#### Proposition de la commission

La commission propose, par 12 voix contre 11, de donner suite à l'initiative.

Une minorité (Eichenberger, Allemann, Büchler Jakob, Flach, Fischer Roland, Glanzmann, Graf-Litscher, Jositsch, Müller Walter, Schläfli, Stolz) propose de ne pas donner suite à l'initiative.

Rapporteurs : Fridez (f), Hurter Thomas (d)

Pour la commission :  
La présidente Chantal Galladé

#### [1. Texte et développement](#)

##### [1. 1. Texte](#)

##### [1. 2. Développement](#)

#### [2. Etat de l'examen préalable](#)

#### [3. Considérations de la commission](#)

##### [3. 1. Considérations de la majorité](#)

##### [3. 2. Considérations de la minorité](#)

## 1. Texte et développement

### 1. 1. Texte

Me fondant sur l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et l'article 107 de la loi sur le Parlement,

je dépose l'initiative parlementaire suivante:

La législation doit être modifiée de manière à ce que la sécurité des membres du Corps des gardes-frontière et celle de la population des zones frontalières soit garantie.

La Confédération recrute un nombre suffisant de futurs membres du Corps des gardes-frontière.

## 1. 2. Développement

Après l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes et la création de l'espace Schengen, la situation est précaire, surtout dans la région de Genève, où les gardes-frontière doivent assurer la surveillance de 110 kilomètres de frontière, 24 heures sur 24. Or une grande partie des gardes est engagée en permanence pour assurer les contrôles des passeports à l'Aéroport de Genève!

Vu leur effectif, les gardes-frontière ne sont pas en mesure de garantir la sécurité face à la pression migratoire et à l'augmentation alarmante d'actions criminelles et violentes sur la frontière. L'accès aux banques de données du système d'information Schengen (SIS) et l'amélioration de la coopération judiciaire et policière internationale ne compensent pas le déficit de sécurité dû à l'ouverture des frontières.

La nuit, les effectifs trop réduits des gardes-frontière ne permettent pas aux équipes d'être présentes et d'assumer les risques de façon raisonnable. A cette situation s'ajoute la méconnaissance linguistique des renforts de gardes-frontière provenant d'autres régions de la Suisse, ce qui rend les contrôles moins efficaces et accroît le danger pour les gardes-frontière engagés et pour la population locale.

Dans sa réponse du 1er septembre 2010 à l'interpellation Reymond 10.3476, "Les frontières suisses. Un risque de sécurité?", le Conseil fédéral admet que les tâches et les besoins du Corps des gardes-frontière ont augmenté et constate que l'effectif du Corps des gardes-frontière dans la région de Genève est inférieur à l'effectif requis et prévoit d'ouvrir en 2011 une classe d'aspirants purement francophone.

Il est temps de prendre au sérieux les problèmes de sécurité et d'adapter la législation pour que les zones frontalières soient protégées par un nombre suffisant de gardes-frontière.

## 2. Etat de l'examen préalable

La question de l'effectif du Corps des gardes-frontière (Cgr) et de ses conditions de travail occupent le Parlement depuis les années 1990. Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet. A ce titre, trois interventions parlementaires peuvent être relevées : le postulat déposé par la conseillère nationale Hildegard Fässler-Osterwalder le 24 septembre 2008<sup>[1]</sup> et qui charge le Conseil fédéral d'analyser, d'ici à la session de l'été 2009, les besoins en personnel de l'Administration fédérale des douanes (douane civile et Corps des gardes-frontière) et de mettre en évidence les lacunes à combler. Ce postulat a été adopté par le Conseil national le 11 juin 2009 par 153 voix contre 7<sup>[2]</sup> ; la motion déposée par le conseiller national Hans Fehr le 23 septembre 2008<sup>[3]</sup> et qui vise à charger le Conseil fédéral d'augmenter aussi rapidement que possible les effectifs du Corps des gardes-frontière (Cgfr) de quelque 200 à 300 professionnels afin que ce dernier soit en mesure de garantir des contrôles aussi nombreux que le commande la situation. Il est par ailleurs chargé de veiller à ce que la rétribution des membres du Cgfr, surtout celle des jeunes, soit concurrentielle. La motion a été acceptée par le Conseil national le 11 juin 2009 par 156 voix contre 9<sup>[4]</sup>. Sur proposition de sa Commission de la politique de sécurité, le Conseil des Etats a décidé le 9 décembre 2009, par 23 voix contre 11, de supprimer un nombre de postes précis et de demander au Conseil fédéral d'octroyer des effectifs suffisants au Cgfr afin que ce dernier puisse effectuer les contrôles nécessaires<sup>[5]</sup>. Le 1er mars 2011, le Conseil national s'est rallié à cette version sans opposition<sup>[6]</sup> ; à l'occasion de l'examen de la motion Hans Fehr, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) a déposé un postulat<sup>[7]</sup> chargeant le Conseil fédéral d'examiner, sur la base du bilan de l'accord Schengen-Dublin, les effectifs du Corps des gardes-frontière d'ici la fin de l'année 2010, et d'en rendre compte dans son rapport de gestion 2010. Le Conseil des Etats a adopté ce postulat le 9 décembre 2009 sans opposition<sup>[8]</sup>.

Le 26 janvier 2011, le Conseil fédéral soumettait à l'Assemblée fédérale son rapport sur l'Administration fédérale des douanes en réponse au postulat Fässler-Osterwalder<sup>[9]</sup>. Ce document reconnaît un sous-effectif du Cgfr et relève la nécessité de créer 35 nouveaux postes à plein temps au sein du Corps des gardes-frontière afin de pouvoir remplir les différentes tâches et missions<sup>[10]</sup>. A ce stade, le rapport indique que seuls 11 des postes prévus avaient été pourvus laissant ainsi une lacune de 24 postes.

Manque d'effectifs avéré <sup>[11]</sup>	Nouveaux postes	
Nombre de postes manquants selon le rapport du Conseil fédéral de janvier 2011 : 35 postes	Juin 2010 :  11 postes	
Nombre de postes manquants après la fin de l'engagement LITHOS, assuré par la Séc mil : 24 postes	Budget 2012 :  24 postes	
Total :	Total :	Solde :
59 postes	35 postes	- 24 postes

La CPS-N a pris acte de ce rapport lors de sa séance de février 2011 sans proposer de mesure particulière. La CPS-E a examiné quant à elle le rapport lors de sa séance d'octobre 2011. Elle a considéré la situation comme hautement problématique et a prié instamment la cheffe du Département fédéral des finances (DFF), la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf de bien vouloir combler cette lacune et d'octroyer sans retard les 24 postes manquants. Dans sa réponse du 23 décembre 2011, la cheffe du DFF reconnaissait la justesse de l'analyse faite par la CPS-E mais estimait peu probable que le Parlement octroie les crédits nécessaires à une augmentation des effectifs du Cgfr et demandait le cas échéant que le Parlement procède lui-même à cette augmentation dans le cadre de la procédure budgétaire.

Lors de sa séance des 14 et 15 novembre 2011, la CPS-N a procédé à un premier examen de l'initiative parlementaire Reymond et a conclu en majorité qu'il était urgent d'agir et a décidé, par 12 voix contre 12, avec la voix prépondérante du président, de donner suite à l'initiative.

Les 16 et 17 janvier 2012, la CPS-E a procédé à son tour à l'examen préalable de l'initiative parlementaire Reymond et a pris acte de la réponse de la cheffe du DFF. A l'instar de son homologue du Conseil national, elle a reconnu qu'il était urgent d'agir. Elle a jugé cependant à une très large majorité que l'initiative parlementaire n'était pas le bon instrument pour ce faire et a décidé, par 11 voix contre 1, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Reymond. Dans le même temps, elle a décidé de déposer auprès de la Commission des finances du Conseil des Etats une proposition visant à augmenter, dans le cadre du budget 2013, le budget de l'Administration fédérale des douanes de manière à permettre la création des 24 postes supplémentaires à plein temps au sein du Cgfr.

La CPS-N a pris acte les 23 et 24 avril 2012 de la décision de son homologue du Conseil des Etats et a décidé de suspendre l'examen préalable de l'initiative parlementaire Reymond et de soumettre à son tour à la Commission des finances du Conseil national une proposition identique concernant la création de 24 postes supplémentaires à plein temps au sein du Cgfr. Elle a justifié sa demande en indiquant qu'à ses yeux, il existait dans les zones frontalières un important déficit sécuritaire auquel il fallait absolument remédier. Le phénomène était encore renforcé par l'augmentation des flux migratoires liés aux conséquences du Printemps arabe. La situation ne pouvait être maîtrisée que grâce au transfert temporaire de gardes-frontière du

Nord de la Suisse vers les points chauds que sont Genève et le Tessin, ce qui avait pour conséquence de créer une importante lacune dans les Régions gardes-frontière I (Bâle) et II (Schaffhouse). Le renforcement d'une région ne pouvait se faire qu'au détriment d'une autre. Aux yeux de la commission cette situation n'était pas tenable.

Dans le cadre de l'examen du budget de la Confédération pour 2013, les Commissions des finances puis les deux conseils se sont ralliés aux arguments des CPS et ont approuvé une augmentation des ressources financières du DFF destinées à la création de 24 postes supplémentaires au sein du Cgfr.

### **3. Considérations de la commission**

Les membres de la commission saluent unanimement la décision des deux conseils de soutenir la proposition des CPS et d'octroyer au DFF les ressources budgétaires permettant la création de 24 postes supplémentaires au sein du Cgfr. Cette décision devrait permettre à moyen terme d'améliorer la situation sur le terrain. Le recrutement débutera ce printemps et les nouveaux aspirants recevront la formation leur permettant d'être opérationnels dans un délai de 18 mois. Cela étant, les avis divergent quant à la suite à donner à l'initiative parlementaire Reymond.

#### **3. 1. Considérations de la majorité**

La majorité de la commission estime que l'octroi de 24 postes supplémentaires constitue un pas dans la bonne direction mais ne constitue qu'un premier pas. La situation sécuritaire continuera de se dégrader, notamment dans les régions frontière. L'analyse qui avait prévalu en avril 2012 reste d'actualité, à savoir que la situation ne peut être maîtrisée que grâce au transfert temporaire de gardes-frontière du nord de la Suisse vers les points chauds que sont Genève et le Tessin, ce qui a pour conséquence de créer une importante lacune dans les Régions gardes-frontière I (Bâle) et II (Schaffhouse). Pour la majorité, la création de 24 postes supplémentaires permettra certes de détendre provisoirement la situation mais ne réglera pas le problème. Pire, la majorité craint que, suite à la création de renforcement d'effectifs, l'on ne classe l'affaire alors qu'elle estime nécessaire de maintenir la pression.

Le déficit avéré et reconnu par le rapport du Conseil fédéral du 26 janvier 2011 se base sur une analyse des besoins faite avant l'éclatement du Printemps arabe et ses répercussions sur les flux migratoires. Le problème est donc loin d'être réglé et la majorité estime important de donner un signal fort. Elle recommande ainsi de donner suite à l'initiative.

#### **3. 2. Considérations de la minorité**

La minorité de la commission reconnaît que la création de 24 postes supplémentaires ne réglera pas tous les problèmes mais elle estime que, pour l'heure, la principale revendication de l'initiative a été prise en compte. Le recrutement va pouvoir démarrer, et les nouveaux gardes-frontière seront opérationnels après 18 mois. Il conviendra alors de procéder à un bilan et si nécessaire de prendre de nouvelles mesures.

La minorité estime en outre que, si des mesures devaient s'avérer nécessaires, l'initiative parlementaire ne serait pas le moyen approprié. L'expérience récente a montré que la voie budgétaire choisie en 2012 par les deux conseils serait la plus rapide et la plus efficace. Elle recommande ainsi de ne pas donner suite à l'initiative.

Mis à part les questions d'effectifs, la minorité estime important de renforcer les moyens techniques mis à disposition des gardes-frontière, par exemple en dotant les équipes mobiles d'équipement d'identification portables. Ceci doit permettre d'intensifier les contrôles et de rendre le travail des gardes-frontière encore plus efficace.

- [1\)](#) 08.3513 Examen des effectifs des douanes.
  - [2\)](#) BO 2009 N 1257.
  - [3\)](#) 08.3510 Augmentation des effectifs du Corps des gardes-frontière et amélioration du statut de ces derniers.
  - [4\)](#) BO 2009 N 1255.
  - [5\)](#) BO 2009 E 1263.
  - [6\)](#) BO 2011 N 52.
  - [7\)](#) 09.3737 Effectifs du Corps des gardes-frontière.
  - [8\)](#) BO ibid.
  - [9\)](#) Rapport du Conseil fédéral sur l'Administration fédérale des douanes (Corps des gardes-frontière et douane civile) du 26 janvier 2011 (en réponse au postulat Fässler-Osterwalder Hildegard du 24 septembre 2008 [08.3513], à la motion Fehr Hans du 23 septembre 2008 [08.3510] et au postulat de la Commission de la politique de sécurité CE du 24 août 2009 [09.3737]).
  - [10\)](#) Voir la liste des tâches et missions, p. 55 du rapport du Conseil fédéral du 26 janvier 2011.
  - [11\)](#) Voir Rapport du Conseil fédéral sur l'Administration fédérale des douanes (Corps des gardes-frontière et douane civile) du 26 janvier 2011.
-