

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



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

Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 23 mai 2013

Réunie le 23 mai 2013, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats 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 vise à ce que la législation soit modifiée de manière que la sécurité des gardes-frontière et celle de la population des zones frontalières soit garantie et que la Confédération recrute suffisamment de personnel pour le Corps des gardes-frontière.

Proposition de la commission

Par 9 voix contre 2 et 1 abstention, la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative.

Une minorité (Savary, Fournier) propose de donner suite à l'initiative.

Rapporteur : Hess Hans

Pour la commission :
Le président

Hans Hess

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Etat de l'examen préalable
- 3 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Me fondant sur l'art. 160, al. 1, de la Constitution et l'art. 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 1^{er} 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 des effectifs du Corps des gardes-frontière (Cgfr) et de leurs 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 :

1. Le postulat¹ déposé par la conseillère nationale Hildegard Fässler le 24 septembre 2008 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 Cgfr) 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 7².
2. La motion³ déposée par le conseiller national Hans Fehr le 23 septembre 2008 et qui charge le Conseil fédéral d'augmenter aussi rapidement que possible les effectifs du Cgfr de quelque 200 à 300 professionnels afin que ce dernier soit en mesure de garantir des contrôles aussi nombreux que l'exige la situation. Le texte charge par ailleurs le Conseil fédéral de veiller à ce que la rétribution des membres du Cgfr, surtout des jeunes, soit concurrentielle. La motion a été adoptée par le Conseil national le 11 juin 2009, par 156 voix

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 ».



contre 9⁴. 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 demander au Conseil fédéral d'octroyer des effectifs suffisants au Cgfr, sans toutefois mentionner de chiffre précis, afin que ce dernier puisse effectuer les contrôles nécessaires⁵. Le 1^{er} mars 2011, le Conseil national s'est rallié à cette proposition sans opposition⁶.

3. A l'occasion de l'examen de la motion Fehr Hans, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a déposé un postulat⁷ chargeant le Conseil fédéral d'examiner, sur la base du bilan de l'accord Schengen-Dublin, les effectifs du Cgfr 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 opposition⁸.

Le 26 janvier 2011, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale son rapport sur l'Administration fédérale des douanes⁹ en réponse au postulat Fässler. Reconnaisant la pénurie d'effectifs au Cgfr, le gouvernement souligne la nécessité de créer 35 postes à plein temps afin que le Cgfr puisse remplir ses différentes tâches et missions¹⁰. A ce stade, le rapport indique que seuls 11 postes avaient été pourvus, 24 postes restant ainsi vacants.

Nombre de postes manquants constatés ¹¹	Nombre de postes créés	
Selon le rapport du Conseil fédéral de janvier 2011 : 35 postes	Juin 2010 : 11 postes	
Après la fin de l'engagement LITHOS, assuré par la Sécurité militaire : 24 postes	Budget 2012 : 24 postes	
Total :	Total :	Solde :
59 postes	35 postes	- 24 postes

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national a pris acte de ce rapport lors de sa séance de février 2011 sans proposer de mesure particulière. Son homologue du Conseil des Etats a examiné, quant à elle, le rapport lors de sa séance d'octobre 2011. Elle a jugé la situation comme hautement problématique et a instamment prié la chef du Département fédéral des finances (DFF), la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, d'octroyer sans retard les 24 postes manquants. Dans sa réponse du 23 décembre 2011, la chef du DFF a reconnu la pertinence de l'analyse faite

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 2009 E 1263.

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 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 à la p. 58 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.



par la commission du Conseil des Etats, mais a estimé 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 Commission de la politique de sécurité du Conseil national a procédé à un premier examen de l'initiative parlementaire Reymond et a conclu en majorité qu'il était urgent d'agir. Elle a donc décidé, par 12 voix contre 12 et avec la voix prépondérante de son président, de donner suite à l'initiative.

Les 16 et 17 janvier 2012, la commission du Conseil des Etats a procédé à son tour à l'examen préalable de l'initiative et a pris acte de la réponse de la chef du DFF. A l'instar de son homologue du Conseil national, elle a reconnu qu'il était urgent d'agir. Elle a cependant jugé à une très large majorité que l'initiative parlementaire n'était pas l'instrument adéquat pour ce faire et a décidé, par 11 voix contre 1, de ne pas y donner suite. Dans le même temps, elle a proposé à la Commission des finances du Conseil des Etats d'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 commission du Conseil national a pris acte les 23 et 24 avril 2012 de la décision de son homologue du Conseil des Etats. Elle 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 a encore été renforcé, selon la commission, par l'augmentation des flux migratoires liés aux conséquences du « Printemps arabe ». La commission a ajouté que la situation ne pouvait être maîtrisée que grâce au transfert temporaire de gardes-frontière du nord de la Suisse vers les points sensibles que sont les cantons de Genève et du Tessin, ce qui avait pour conséquence de créer une importante lacune dans les régions gardes-frontière I (Bâle) et II (Schaffhouse). D'après la commission, le renforcement d'une région ne peut donc se faire qu'au détriment d'une autre et cette situation n'est pas tenable.

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

Réunie les 7 et 8 janvier 2013, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a repris son examen de l'initiative parlementaire. Elle a unanimement salué la décision des deux conseils de soutenir la proposition des deux commissions. Toutefois, elle a proposé à son conseil de donner suite à l'initiative, par 12 voix contre 11. Le 5 mars 2013, le Conseil national a adopté l'initiative par 98 voix contre 89 ; à l'instar de sa commission, le conseil a unanimement reconnu l'impérieuse nécessité de prendre des mesures. La majorité des membres du conseil était d'avis que, malgré les mesures déjà mises en œuvre, cette initiative parlementaire permettait de maintenir la pression pour que des postes supplémentaires soient créés au sein du Cgfr. La minorité, quant à elle, a jugé que l'initiative ne constituait pas un moyen approprié pour atteindre cet objectif, car ses effets seraient lents et peu efficaces ; à ses yeux, il serait plus efficace de déposer une motion ou d'augmenter le budget de l'Administration fédérale des douanes.



3 Considérations de la commission

Dans l'ensemble, les membres de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats estiment que, vu les problèmes liés au manque de personnel parmi les gardes-frontière dans certaines zones frontalières de la Suisse romande en particulier, il faut continuer à renforcer les effectifs.

Néanmoins, la majorité de la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative et maintient ainsi sa position des 16 et 17 janvier 2012. Selon la majorité, les problèmes en question ne sauraient être résolus par voie législative, il faudra plutôt, à l'avenir, faire en sorte que l'Administration fédérale des douanes dispose du budget nécessaire pour que le Cgfr puisse remplir ses différentes tâches et missions.

Quant à la minorité de la commission, elle souligne qu'eu égard à la précarité de la situation sécuritaire dans la région frontalière du canton de Genève notamment, des mesures doivent être prises. Elle propose donc de donner suite à l'initiative : celle-ci permettrait de créer les bases légales nécessaires au renforcement des effectifs du Cgfr.