

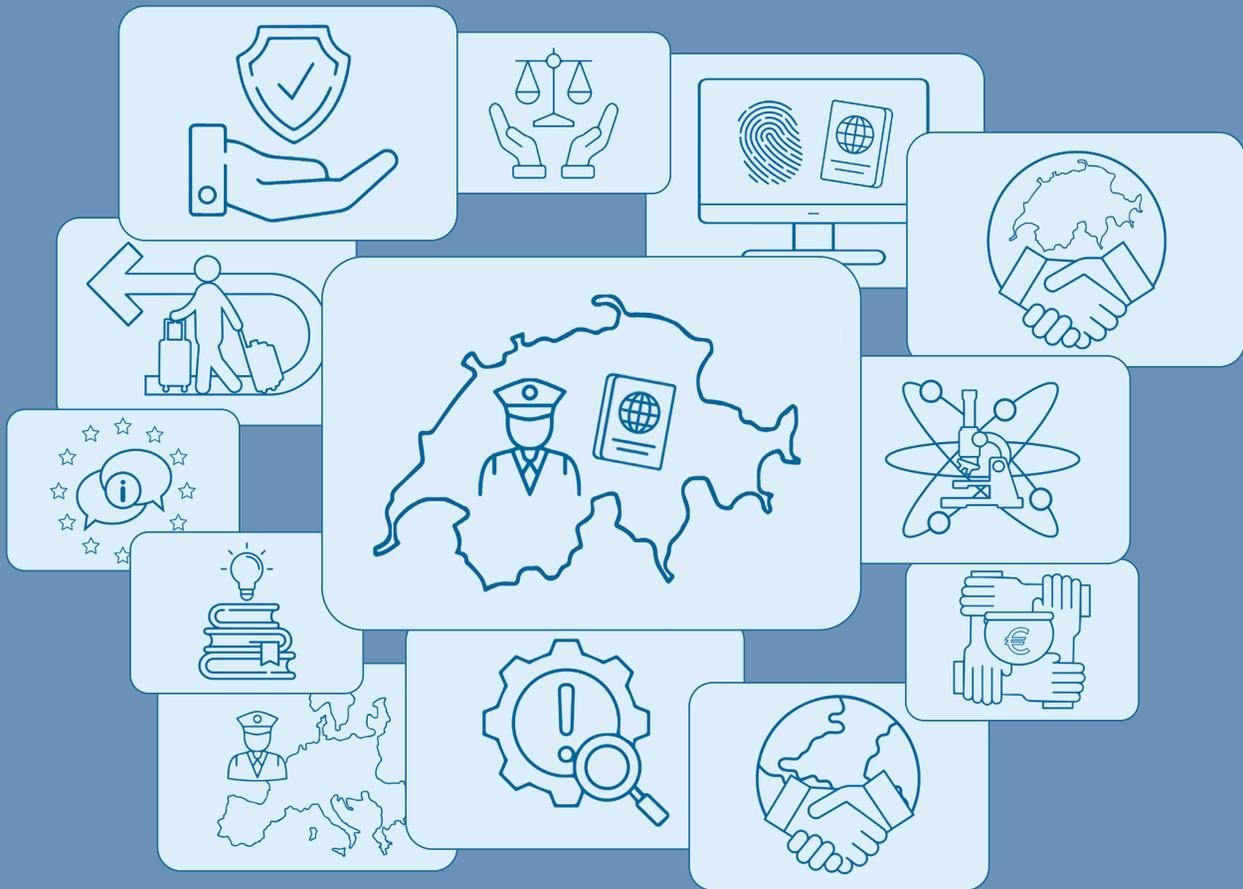


Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Département fédéral de justice et police DFJP  
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM



# Stratégie de gestion intégrée des frontières III (Stratégie IBM III)

Novembre 2023

# Table des matières

1	Introduction	5
2	Cadre légal et réglementaire	5
3	Acteurs et tâches	6
4	Vision	7
5	Modèle	8
6	Tendances	9
7	Éléments	10
	a) Contrôle aux frontières	10
	b) Opérations de recherche et de sauvetage en mer	11
	c) Analyse des risques	11
	d) Échange d'informations et coopération entre les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)	12
	e) Coopération entre les autorités nationales	13
	f) Collaboration entre les institutions, organes et organismes de l'Union	14
	g) Coopération avec les États tiers	14
	h) Contrôles au sein de l'espace Schengen (contrôles aux frontières intérieures compris)	15
	i) Retour	16
	j) Utilisation de technologies de pointe	17
	k) Mécanismes de contrôle de la qualité	18
	l) Mécanismes de solidarité	19
	m) Droits fondamentaux	19
	n) Formation et formation continue	20
	o) Recherche et innovation	21
8	Mise en œuvre	22
9	Objectifs stratégiques	23
10	Annexe	26

# Liste des abréviations

ALO	Conseiller en matière de documents (Airline Liaison Officer)
AP	Attaché de police
API	Renseignements préalables concernant les voyageurs (Advance Passenger Information – système électronique permettant aux entreprises de transport de transmettre aux autorités les données relatives aux passagers immédiatement après l’enregistrement)
ASM	Association des services cantonaux de migration
BE	Canton de Berne
CCC	Common Core Curriculum for Border and Coast Guards (Frontex)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
cf.	Confer
CFS	<a href="#">Règlement (UE) 2016/399</a> 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)
CIRAM	Modèle d’analyse commune et intégrée des risques (Common Integrated Risk Analysis Model)
CNC	Centre national de coordination EUROSUR (OFDF)
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COM	Commission européenne
CPS	Conférence des procureurs de Suisse
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse ( <a href="#">RS 101</a> )
DC	Direction consulaire (DFAE)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EES	Système entrée-sortie (Entry-Exit System – système de saisie du lieu et de la date d’entrée et de sortie des ressortissants d’États tiers)
ETIAS	Système européen d’autorisation et d’information concernant les voyages (European Travel Information and Authorization System)
EUROSUR	Système européen de surveillance des frontières
FADO	Système européen d’archivage d’images concernant les faux documents et les documents authentiques en ligne (False and Authentic Documents Online)
fedpol	Office fédéral de la police (DFJP)
FF	Feuille fédérale
FGIF	Fonds pour la gestion intégrée des frontières
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris
IBM	Gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management)
IGFV	Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et des visas
ILA	État de la situation aux frontières extérieures
ILO	Agent de liaison pour les questions d’immigration (Immigration Liaison Officer)
IRMA	Plateforme en ligne destinée à l’échange d’informations stratégiques et opérationnelles sur le retour (Integrated Return Management Application)
ISDH	Institution suisse des droits humains
LD	Loi sur les douanes ( <a href="#">RS 631.0</a> )
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l’intégration ( <a href="#">RS 142.20</a> )
NFPoC	Point de contact national Frontex (OFDP)
NTC	Point de contact national pour la formation (OFDF)
NW	Canton de Nidwald
OCISF	Ordonnance relative à la coopération internationale en matière de sécurité des frontières ( <a href="#">RS 631.062</a> )
OEV	Ordonnance sur l’entrée et l’octroi de visas ( <a href="#">RS 142.204</a> )
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (DFF)
OPCAT	Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
PNR	Passenger Name Record

RECAMAS	Système Frontex de gestion des dossiers de retour - Return Case Management System Model
Règl. 2019/1896	<a href="#">Règlement (UE) 2019/1896</a> 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) n°1052/2013 et (UE) 2016/1624
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEM	Secrétariat d'État aux migrations (DFJP)
SIS	Système d'information Schengen
SO	Canton de Soleure
SRC	Service de renseignement de la Confédération (DDPS)
UE	Union européenne
VIS	Système européen d'information sur les visas
VS	Canton du Valais
ZH	Canton de Zurich

# 1 Introduction

La gestion intégrée des frontières (Integration Border Management-IBM) a pour objectif de gérer les frontières extérieures de l'espace Schengen de manière efficace et coordonnée en les rendant plus sûres grâce à un meilleur contrôle, tout en la maintenant aussi ouverte que possible aux personnes qui voyagent en toute légalité. Elle regroupe toutes les fonctions intervenant dans la gouvernance des frontières extérieures, la maîtrise des menaces potentielles aux frontières extérieures et la prévention de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière. Sachant que la Suisse est entourée d'États Schengen, elle n'a pas de tronçon de frontières extérieures sur son territoire : les seuls points d'accès directs depuis un État tiers sont donc les points de passage frontalier aux aéroports et aérodrômes.

Définie conjointement par les acteurs concernés (cf. chapitre 3), cette stratégie est la troisième stratégie nationale de gestion intégrée des frontières de la Suisse (ciaprès : « stratégie IBM III »). La stratégie IBM III, dont la CCDJP et le Conseil fédéral ont pris acte, s'aligne sur le cycle politique pluriannuel de l'UE pour une gestion intégrée des frontières<sup>1</sup> et porte sur la législature 2024-2029.

Elle entend permettre à la Suisse de concrétiser sa vision de la gestion intégrée des frontières (cf. chapitre 4), dans le respect du cadre légal et réglementaire (cf. chapitre 2) et en définissant des objectifs stratégiques (cf. chapitre 7) et des mesures opérationnelles articulées autour d'un plan d'action.

## 2 Cadre légal et réglementaire

La stratégie IBM III de la Suisse s'inscrit dans un cadre légal et réglementaire national, européen et international. Au niveau européen, les dispositions réglementaires pertinentes sont dictées par l'Union européenne et le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, à savoir :

- le code frontières Schengen (CFS)<sup>2</sup>,
- l'évaluation Schengen 2018,
- le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen et du garde-frontières et de garde-côtes<sup>3</sup>,
- Commission européenne – l'évaluation thématique de la stratégie nationale IBM II, décembre 2020,
- Commission européenne - la stratégie pour la gestion européenne intégrée des frontières, du 14 mars 2023<sup>4</sup>,
- Corps européen de garde-frontières et garde-côtes : Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023 – 2027<sup>5</sup> (stratégie technique et opérationnelle pour la GEIF) document publié le 20 septembre 2023.

La Suisse est représentée dans le groupe de travail de Frontex sur la gestion intégrée des frontières qui a examiné la stratégie technique et opérationnelle en la matière.

Au niveau national, les textes suivants sont pertinents pour la gestion des frontières :

- la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.)<sup>6</sup>,
- la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>7</sup>,
- l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)<sup>8</sup>,
- la loi sur les douanes (LD)<sup>9</sup>,
- l'ordonnance relative à la coopération internationale en matière de sécurité des frontières (OCISF)<sup>10</sup>,
- les lois cantonales sur la police.

Par souci de lisibilité, le masculin générique est utilisé dans tout le présent document pour désigner les personnes des deux sexes.

1 Règlement (UE) 2019/1896, art. 8.

2 [Règlement \(UE\) 2016/399](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

3 [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) n°1052/2013 et (UE) 2016/1624.

4 Communication de la Commission [COM/2023/146](#) au Parlement européen et au Conseil instituant la politique stratégique pluriannuelle pour la gestion européenne intégrée des frontières, du 14 mars 2023.

5 [Management Board Decision 30/2023](#) adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027 du 20 septembre 2023.

6 [RS 101](#).

7 [RS 142.20](#).

8 [RS 142.204](#).

9 [RS 631.0](#).

10 [RS 631.062](#).

### 3 Acteurs et tâches

La Suisse conçoit la gestion des frontières comme un système global qui fait intervenir de nombreux acteurs, notamment les autorités fédérales et cantonales, mais aussi les partenaires Schengen, c'est-à-dire les États membres de l'espace Schengen et les agences pertinentes de l'UE, en particulier Frontex.

Dans le système fédéraliste suisse, les tâches de contrôle aux frontières sont réparties entre les cantons et la Confédération (OFDF). Les cantons sont responsables de l'exécution des renvois. Sur le plan opérationnel, huit autorités interviennent dans le contrôle des frontières extérieures Schengen sur le territoire suisse<sup>11</sup>.

Le groupe de pilotage Frontières (dans sa composition élargie) est la plateforme stratégique d'échange entre les autorités fédérales et cantonales, en même temps que l'organe central de coordination des questions IBM. Tous les acteurs pertinents y sont réunis.

**Groupe de pilotage Frontières**

Le groupe de pilotage Frontières est l'organe stratégique de consultation et de coordination, mais aussi la plateforme d'échange des autorités fédérales et cantonales sur les questions de gestion des frontières. Dans sa composition élargie, il accompagne, en qualité d'organe de coordination central, le déploiement des objectifs et des mesures stratégiques définies, tout en exerçant la haute surveillance sur le plan d'action IBM, lequel est soumis à son approbation.

Le groupe de pilotage (élargi) Frontières, qui coordonne l'ensemble des autorités intervenant dans la gestion des frontières et le retour, tient donc lieu de structure nationale de pilotage telle qu'exigée par la Commission européenne.

Y sont représentés l'OFDF, fedpol, la DC, le SRC et le SEM au niveau fédéral ; les corps de police de Berne, de Genève, du Tessin et de Zurich, ainsi que la CCDJP, la CCPCS, l'ASM et la CPS au niveau des cantons. Le groupe de pilotage (élargi) Frontières est dirigé par le SEM.

C'est enfin au groupe de pilotage (élargi) Frontières qu'il revient d'approuver la stratégie IBM à l'intention du Conseil fédéral et de la CCDJP (c'est-à-dire au niveau politique).

Les acteurs de la gestion intégrée des frontières sont énumérés dans le tableau ci-après, par ordre alphabétique et avec indication des tâches qu'ils accomplissent.

Acteur	Tâches
<b>ASM</b>	L'ASM fait le lien entre les autorités cantonales de migration et leur prête soutien dans l'exécution du droit fédéral en matière d'étrangers et d'asile. Elle sert aussi de relais entre les autorités cantonales et fédérales en matière de migration.
<b>Cantons</b>	Les cantons sont responsables du contrôle aux frontières sous l'angle du droit des étrangers et de la sécurité, également au-delà des points de passage définis. À noter que plusieurs cantons ont délégué à l'OFDF le contrôle aux frontières dans les aéroports situés sur leur territoire.
<b>CCDJP</b>	La CCDJP coordonne, au niveau politique, la coopération entre les cantons et avec la Confédération en matière policière, judiciaire, pénale et migratoire. Elle prend également acte (avec le Conseil fédéral) de la stratégie définie en matière de gestion intégrée des frontières. Elle peut déléguer par mandat la mise en œuvre de mesures importantes.
<b>CCPCS</b>	La CCPCS promeut la coopération et les échanges de vues et d'expériences entre les corps de police de Suisse. Elle coordonne aussi la réalisation opérationnelle des objectifs fixés au niveau politique pour toutes les questions importantes de l'action policière.
<b>Conseil fédéral</b>	Le Conseil fédéral prend acte, avec la CCDJP, de la stratégie IBM. Il peut déléguer par mandat la mise en œuvre de certaines tâches importantes.
<b>CPS</b>	La CPS sert de relais de coopération entre les autorités de poursuite pénale des cantons et celles de la Confédération. Son rôle est de favoriser les échanges entre les autorités cantonales et fédérales de poursuite pénale, parallèlement à la coordination des intérêts communs.
<b>DC</b>	La DC veille, en « guichet unique », à ce que les prestations consulaires fournies dans le monde soient efficaces et tournées vers la clientèle. Elle coopère, dans ce cadre, avec différents services fédéraux et cantonaux, mais aussi avec des autorités étrangères et des partenaires nationaux. Enfin, elle prête soutien aux consulats et ambassades de Suisse sur les questions de visas, tout en coordonnant les questions concernant les Suisses de l'étranger.

11 Corps de police des cantons de Berne, Genève, Glaris, Nidwald, Soleure, Valais, Zurich ainsi que l'OFDF, dans la mesure où certains cantons ont délégué les tâches de contrôle à l'OFDF.

Acteur	Tâches
<b>fedpol</b>	fedpol détecte et lutte contre les activités criminelles nationales et transfrontalières liées à l'immigration illégale. Il coordonne les investigations intercantionales et internationales pour les formes de criminalité grave, de même que l'échange d'informations entre les organisations partenaires suisses et étrangères. Il ordonne des mesures de prévention de la criminalité grave. Il définit des stratégies et coordonne les activités de recherche et de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains au niveau stratégique entre les autorités fédérales, les autorités cantonales et la société civile. Enfin, fedpol fournit à ses partenaires des informations permettant un contrôle efficace de l'identité et, partant, la prévention des abus.
<b>OFDF</b>	En vertu de la loi sur les douanes, le contrôle de la circulation des personnes et des marchandises traversant la frontière douanière relève de la compétence de l'OFDF. Dans plusieurs cantons, l'OFDF assure sur la base des conventions administratives le contrôle aux frontières dans certains aéroports (art. 97 LD au lieu de l'art. 9 LEI).
<b>Police cantonale BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH</b>	Dans les cantons de Berne, de Genève (en coopération avec l'OFDF), de Glaris, de Nidwald, de Soleure, du Valais (en coopération avec l'OFDF) et de Zurich, le contrôle aux frontières est assuré par le corps de police cantonal compétent.
<b>SEM</b>	Le SEM règle au niveau fédéral l'ensemble des questions relevant du droit des étrangers et du droit d'asile. La définition conceptuelle des contrôles aux frontières et leur conformité sont de sa compétence, le SEM édictant dans ce domaine des directives à l'usage des autorités opérationnelles. Enfin, le retour des requérants d'asile déboutés et des personnes en situation irrégulière est également de son ressort.
<b>SRC</b>	Le SRC analyse des enjeux sécuritaires de la migration et leurs répercussions, notamment en rapport avec le terrorisme, l'extrémisme violent et le service de renseignement prohibé.

Tableau 1: Acteurs et tâches

## 4 Vision

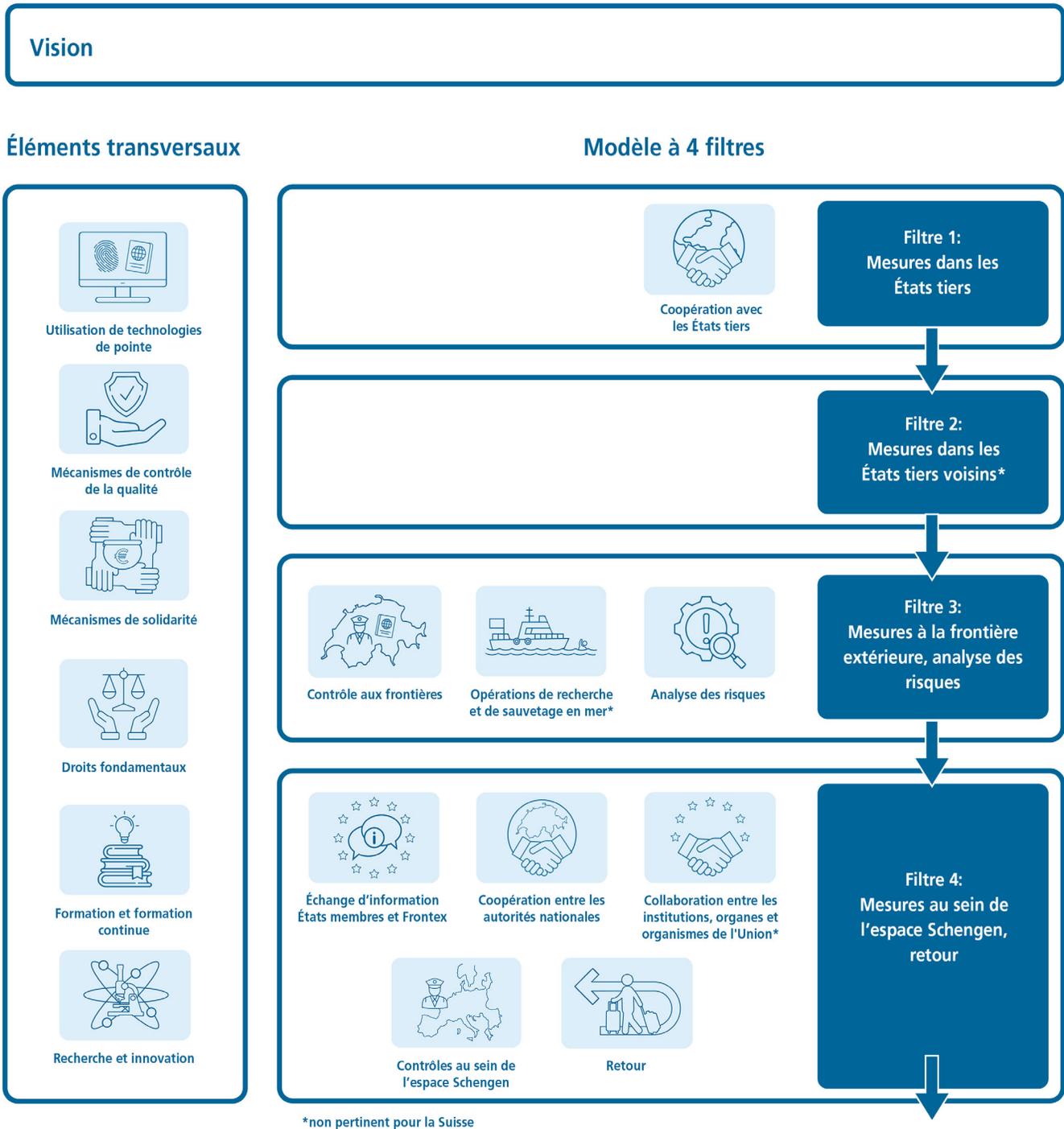
La vision de la Suisse en matière de gestion intégrée des frontières se structure comme suit :

La Suisse assure une gestion des frontières professionnelle, efficiente et conforme au droit

- qui contribue à la sécurité de la Suisse et de l'espace Schengen en particulier et renforce la sécurité au niveau international ;
- qui permet aux voyageurs dans la légalité de franchir la frontière sans difficulté, préservant ainsi l'attrait de la Suisse ;
- qui soutient la lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière ;
- qui respecte et protège les droits fondamentaux ;
- qui favorise le retour efficace des personnes sous le coup d'une décision de renvoi exécutoire ;
- qui fait appel aux technologies de pointe appropriées ;
- qui se fonde sur une coopération étroite entre les acteurs concernés en Suisse et à l'étranger.

# 5 Modèle

Le modèle à quatre filtres, employé dans le contexte européen de la gestion des frontières<sup>12</sup>, part du principe que pour être efficace et effective, la lutte contre la migration illégale ne doit pas commencer aux frontières extérieures de l'espace Schengen, mais débuter déjà dans les États tiers<sup>13</sup> (filtre 1). En outre, il comprend des mesures concertées avec les États tiers voisins (filtre 2), des mesures de contrôle aux frontières extérieures, des analyses de risques (filtre 3) et des mesures au sein de l'espace Schengen ainsi que le retour (filtre 4). Les 15 éléments qui composent ce modèle<sup>14</sup>, soit se rattachent à l'un de ces quatre filtres, soit sont transversaux. Le schéma ci-après montre comment s'organisent ces éléments, mais n'a pas vocation à servir de grille de contenu pour la stratégie. Les différents éléments du modèle et les objectifs stratégiques sont détaillés au chap. 7, let. a) à o).



\*non pertinent pour la Suisse

Illustration 1: modèle IBM

12 Règlement (UE) 2019/1896, considérant 11.

13 « État tiers » désigne, dans le contexte Schengen, tous les États non-membres de l'UE et non associés à Schengen.

14 Règlement (UE) 2019/1896, art. 3.

## 6 Tendances

Des tendances ont été dégagées à partir de l'analyse des risques de Frontex<sup>15</sup>, du rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité 2021<sup>16</sup> et de son rapport complémentaire de 2022<sup>17</sup>, ainsi que des observations des acteurs de la gestion intégrée des frontières en Suisse – autant de tendances qui impactent les activités et les développements en matière de gestion intégrée des frontières et qui pourront constituer aussi bien des opportunités que des défis dans les années à venir. Le chapitre 7 expose comment la stratégie IBM de la Suisse aborde ces tendances.

### **Migration et mobilité**

Les nombreux conflits irrésolus, la migration climatique et environnementale, la fragilité de nombreux États et la disparité de niveaux entre l'Europe et d'autres régions du monde en termes de prospérité, de sécurité et de perspectives de vie sont autant de facteurs qui alimentent la pression migratoire sur l'Europe. Le flux migratoire vers la Suisse et les pays de l'espace Schengen déclenché par le conflit en Ukraine n'en est qu'un exemple.

Par ailleurs, le volume de passagers devrait continuer de grossir sous l'effet du facteur prospérité, des vols à bas prix et de la mobilité accrue.

### **Menaces pour la sécurité publique et la sécurité intérieure**

L'instabilité géopolitique et la multiplication des zones de conflit concourent à la diffusion d'idées extrémistes et à une radicalisation croissante. La facilité d'accès à l'information et aux technologies de la communication, tout comme les médias sociaux facilitent la diffusion d'idéologies par des groupements extrémistes, avec le risque de compromettre la sécurité publique et la sécurité intérieure. Des groupements peuvent aussi profiter des mouvements migratoires pour parvenir en Europe et y recruter de nouveaux membres.

Des modèles opérationnels peu risqués mais très profitables et le réseautage croissant des groupements criminels concourent à l'apparition d'activités criminelles de plus en plus complexes et diversifiées. La pandémie a aussi favorisé l'apparition de nouveaux modes et canaux opératoires, les nouvelles technologies dotant les réseaux criminels de modes de fonctionnement extrêmement sophistiqués. Or, la détérioration de la situation sécuritaire aux frontières extérieures orientales de l'Union européenne met à mal les efforts de l'UE et de ses États membres pour endiguer la criminalité transfrontalière.

### **Menaces hybrides**

Des acteurs étatiques et non-étatiques exploitent déjà des failles juridiques et opérationnelles pour compromettre la sécurité. Les infrastructures frontalières sont particulièrement exposées au risque de cyberattaques. Les migrants peuvent aussi être instrumentalisés à des fins politiques par des pays tiers pour déstabiliser un État ou l'espace Schengen. Il est par exemple possible d'agir sur les mouvements migratoires et de les diriger de façon ciblée à travers la propagande et la désinformation sur la politique en matière de visas et de migration.

### **Gouvernance et transformation numérique**

Alors que les tâches IBM se complexifient et que la cadence des réformes Schengen reste soutenue, le besoin de gouvernance généré pose un réel défi, eu égard aussi au peu de ressources disponibles (en termes financiers et de personnel).

La transformation numérique et la mise en réseau croissante créent des interdépendances techniques entre les systèmes qui demandent un investissement conséquent en termes de gestion des données. Cependant, l'interopérabilité et la mise en réseau des systèmes permettent aussi d'opérer des contrôles aux frontières qui s'appuient sur des banques de données exhaustives et précises. Il faut enfin s'attendre à ce que des situations soudaines telles que défaillances techniques et événements naturels deviennent plus fréquentes et qu'elles engendrent des pannes d'infrastructure en raison des interdépendances techniques. Ce type d'incidents, mais aussi les pandémies et les conflits armés, poseront forcément des défis en termes de gouvernance et de gestion opérationnelle des frontières.

15 [Analyse des risques](#) Frontex - 2022/2023.

16 La politique de sécurité de la Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021 ([FF 2021 2895](#)).

17 Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Rapport du Conseil fédéral ([FF 2022/2357](#)).

## 7 Éléments

La Stratégie pour une gestion intégrée des frontières de la Commission européenne et la stratégie technique et opérationnelle du corps européen de garde-frontières et garde-côtes qui en découle fournissent le cadre pour la stratégie nationale IBM et les activités des autorités compétentes en matière de gestion des frontières de l'espace Schengen. Les résultats et les recommandations de l'évaluation Schengen 2018 et de l'évaluation thématique 2020 de la stratégie IBM II sont également pris en compte.

La stratégie de la Commission européenne définit des priorités politiques et diverses orientations stratégiques pour chaque élément. La stratégie technique et opérationnelle reprend ou en tire des objectifs (Goals), des contrôles d'efficacité (Success Measures) et des processus (Process Steps). Ces objectifs sont concrétisés sous forme de mesures (Actions) dans le plan d'action de la stratégie technique et opérationnelle.

La Suisse s'oriente sur les conditions-cadres des deux stratégies et sur leurs annexes pour fixer des objectifs stratégiques et les conditions à atteindre pour 13 éléments. Ces objectifs doivent être atteints au moyen de mesures appropriées (plan d'action séparé) pendant la période couverte par la stratégie IBM III.

Initié durant la période couverte par la stratégie IBM II, le projet reFRONT a débouché sur un rapport final complet assorti de recommandations. Il se composait de quatre sous-projets (1. Formation, 2. Processus, infrastructure et technique, 3. Analyse des risques, 4. Politique et gouvernance). Le projet a été discuté par les autorités politiques, la CCDJP et le Conseil fédéral, en 2023. Ils ont chargé les autorités compétentes d'approfondir les recommandations durant la période de la stratégie IBM III.

### a) Contrôle aux frontières



La forte pression migratoire, la complexité croissante de la criminalité transfrontalière et les exigences accrues en matière de gouvernance et de digitalisation aggravent les défis à relever pour les autorités chargées des contrôles aux frontières. Il faut également partir du principe que des acteurs étatiques et non étatiques essaient d'exploiter les failles juridiques et opérationnelles pour accomplir des activités transfrontalières illégales. Afin de continuer à garantir l'efficacité et la sécurité des contrôles aux frontières, il convient de relever ces défis en recourant à des technologies de pointe et en instaurant une collaboration efficace entre les acteurs nationaux, d'une part, et les organisations

partenaires européennes et les États tiers, d'autre part.

Les contrôles aux frontières extérieures (en Suisse aux aéroports et aérodromes) servent à prévenir les entrées illégales dans notre pays et, partant, dans l'espace Schengen. Au moyen de divers instruments de prévention et de détection de la criminalité transfrontalière (trafic de migrants/traité des êtres humains, p. ex.) et du terrorisme, la Suisse contribue à la sécurité intérieure de l'UE<sup>18</sup>. Elle entend empêcher l'entrée et la sortie des personnes aux motivations terroristes ou criminelles, et renforcer la sécurité intérieure de la Suisse et de l'ensemble de l'espace Schengen.

Pour que les contrôles aux frontières se déroulent conformément à la vision qui sous-tend cette stratégie (cf. chapitre 4), les ressources et capacités nécessaires (sur les plans juridique, organisationnel, technique et humain) doivent être garanties. La planification des missions ainsi que la garantie d'une capacité de réaction adéquate sont notamment possibles sur la base, entre autres, d'une analyse des risques et d'un tableau de la situation.

Les contrôles aux frontières nécessitent également des systèmes et des technologies adaptées. Les nouveaux systèmes d'information perfectionnés de l'UE ont pour but d'accroître la sécurité de l'espace Schengen et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des contrôles aux frontières grâce à des processus digitaux et peu gourmands en ressources. La Suisse a déployé les systèmes d'information de l'UE pertinents pour Schengen. Les infrastructures logistiques et techniques nécessaires aux nouveaux développements des systèmes (API, PNR et VIS ainsi que, à l'avenir, EES, ETIAS et Screening Regulation) doivent être mises en place et opérationnelles à la date de leur introduction (cf. chapitre 7j). À l'heure actuelle, le développement des systèmes est encore en contradiction avec l'efficacité visée en raison de la complexité accrue des systèmes, des différents processus et des données qui doivent être comparées en temps réel. Ce point devra être amélioré ces prochaines années.

La gestion des frontières devrait tirer profit des progrès et des développements technologiques (intelligence artificielle, p. ex.) pour devenir plus interopérable, plus rentable et plus durable. Des solutions novatrices doivent être utilisées dans la limite des possibilités légales lorsqu'elles permettent de faciliter la tâche des autorités chargées des contrôles aux frontières (cf. chapitre 7o).

18 Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015 ([FF 2015 6843](#)), loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) ([FF 2020 7499](#)), [plan d'action](#) contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027.

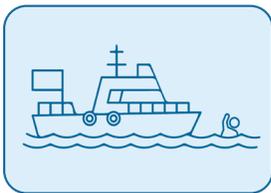
Les autorités suisses chargées des contrôles aux frontières veillent, dans l'exercice de leurs fonctions, au respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme. La détection des personnes vulnérables et à protéger, des victimes d'infractions (trafic de migrants et traite des êtres humains notamment) et des auteurs de ces infractions doit être renforcée. Pour ce faire, la Suisse a mis en place un instrument, à savoir le plan d'action contre la traite des êtres humains<sup>19</sup> (cf. chapitre 7m). La détection des victimes sert également à identifier les auteurs.

Pour que les autorités chargées des contrôles aux frontières puissent travailler efficacement, l'échange d'informations et de données aux niveaux européen et national est important. La Suisse soutient et met en œuvre les systèmes et les initiatives qui facilitent cet échange, comme par exemple le système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (FADO). Les analyses de risques et le tableau actuel de la situation sur le plan national (situation migratoire, tendances, modes opératoires, falsifications de documents) fournissent des informations importantes aux autorités chargées des contrôles aux frontières. Quantité d'informations sont disponibles à ce sujet (émanant de Frontex, mais aussi aux niveaux national et cantonal). Les diverses informations et conclusions tirées des produits européens et nationaux concernant la situation migratoire doivent être présentées aux autorités chargées des contrôles aux frontières sous une forme agrégée et condensée (différenciation entre frontières terrestres et aériennes, entre autres) (cf. chapitre 7c). Toutes les autorités chargées des contrôles aux frontières devraient avoir accès à ces informations et partager leurs enseignements. L'échange de données et d'informations (par exemple des cas particuliers de refus d'entrée prononcé dans un aéroport) entre les autorités chargées des contrôles aux frontières doit être amélioré. Avec une infrastructure commune, une harmonisation des systèmes ainsi que des processus uniformes, il est possible de faciliter et d'accélérer ces échanges. Cette démarche a en principe été approuvée dans le cadre du projet reFRONT durant la période couverte par la stratégie IBM actuelle. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont chargé les autorités d'affiner ces démarches.

### Objectifs stratégiques

- a1/c3: Les produits nationaux d'analyse des risques (dont les tableaux de la situation actuels) sont mis directement et rapidement à la disposition des autorités concernées.
- a2: L'efficacité des procédures de contrôle aux frontières repose sur l'échange d'information : l'accès à l'information et l'échange de données entre les autorités chargées de ce contrôle continuent d'être encouragés.
- a3/j2: Les exigences envers les infrastructures et les systèmes de gestion des frontières sont définies, et l'acquisition de ces infrastructures et systèmes est coordonnée ou commune.
- a4/n2: Les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires disposent d'un personnel formé aux nouvelles technologies et aux nouveaux systèmes afin d'être à même d'exploiter les possibilités de recherche offertes par la technique, tout en tenant compte des dispositions légales.
- a5/n3: L'acquisition de connaissances ou d'expertise spécifique sur la base d'échanges d'expériences entre les autorités nationales ou avec les autorités partenaires à l'étranger est encouragée.
- a6: Les autorités chargées des contrôles aux frontières disposent d'infrastructures adaptées au volume de passagers et aux nouveaux systèmes, qui techniquement et logistiquement permettent les contrôles aux frontières de manière efficace et conforme au droit.

### b) Opérations de recherche et de sauvetage en mer



En tant que pays enclavé sans accès à la mer, la Suisse ne dispose d'aucun service de recherche et de sauvetage en mer. Par conséquent, cet élément n'a pas de conséquence pratique pour notre pays.

### c) Analyse des risques



Étant donné la forte pression migratoire qui perdure, la gestion et le contrôle de la migration tout comme la lutte contre la migration illégale gagnent en importance. En outre, la réussite de la lutte contre la criminalité transfrontalière, de plus en plus complexe, exige une compréhension globale des risques et des menaces. C'est pourquoi il est indispensable qu'au niveau national et européen l'analyse des risques soit étendue, optimisée et mise en réseau.

19 [Plan d'action](#) contre la traite des êtres humains 2023-2027 du 18 décembre 2022, objectifs stratégiques 2.2 et 3.3.

En Suisse, diverses autorités aussi bien nationales que cantonales disposent de vastes connaissances dans le domaine de la migration illégale. Toutefois, ces connaissances et les enseignements qui en sont tirés ne sont pas encore entièrement centralisés.

Les produits d'analyse des risques, tels que les tableaux intégraux de la situation, les bulletins d'information et les évaluations de la vulnérabilité doivent être axés sur les besoins des partenaires cantonaux et nationaux et établis de manière uniforme. Ces produits doivent être immédiatement accessibles auxdits partenaires et tenir compte des normes européennes en vigueur. Les tableaux de la situation actuels et l'échange rapide d'informations entre les autorités au sujet des derniers développements (nouveaux modes opératoires, p. ex.) jouent un rôle essentiel. Ainsi seulement, il est possible d'identifier et de maîtriser les enjeux en évolution constante et souvent soudaine. Les produits d'analyse des risques devraient surveiller tous les niveaux du modèle à quatre filtres (cf. chapitre 5). Il faut notamment établir des tableaux intégraux de la situation taillés sur mesure aussi bien pour les frontières extérieures que pour les frontières intérieures. Lorsque cela s'avère nécessaire et judicieux, il convient également d'élaborer des produits concernant des phénomènes spécifiques.

Ces produits nationaux d'analyse des risques doivent être conçus de manière centralisée en étroite collaboration entre les différentes autorités compétentes en matière de gestion des frontières. Toutes ces autorités doivent fournir les informations et données nécessaires de manière régulière, systématique et conforme aux standards uniformes. Cette démarche a en principe été approuvée dans le cadre du projet reFRONT durant la période couverte par la stratégie IBM actuelle. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont chargé les autorités d'approfondir ces démarches. Il convient de tenir compte également des informations et des données tirées des analyses de risques réalisées par Frontex (cf. chapitre 7d), par les autorités partenaires à l'étranger et par d'autres sources d'information, telles que les ILO et les ALO (cf. chapitre 7g), et de les intégrer de manière structurée dans les produits d'analyse des risques.

### Objectifs stratégiques

- c1: Il existe une structure d'analyse des risques formalisée impliquant tous les acteurs concernés pour laquelle les tâches et responsabilités sont clairement définies.
- c2: Les produits nationaux d'analyse des risques sont établis en fonction des besoins des parties prenantes et respectent les standards européens en vigueur. La Confédération et les cantons contribuent, par leurs ressources, leurs données et leurs enseignements, à l'élaboration de l'analyse des risques au niveau national.
- a1/c3: Les produits nationaux d'analyse des risques (dont les tableaux de la situation actuels) sont mis directement et rapidement à la disposition des autorités concernées.

## d) Échange d'informations et coopération entre les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)



La forte cadence des réformes de l'acquis de Schengen, la pression migratoire toujours soutenue et l'augmentation des charges liées à la gestion des données sont autant de défis à la collaboration dans le cadre du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. La Suisse a tout intérêt à ce que la protection des frontières extérieures fonctionne bien et donc à mettre en place une collaboration coordonnée et intégrée avec le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Le règlement de l'UE relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>20</sup> légifère sur le développement de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et délimite le rôle, de plus en plus important, de l'échange d'informations via des systèmes sécurisés tels que le réseau EUROSUR. En raison des exigences juridiques et techniques croissantes applicables à l'échange d'informations entre les États Schengen et Frontex, il est impératif que les acteurs impliqués dans le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes collaborent et se concertent efficacement. Malgré ces exigences élevées, ils doivent être en mesure d'échanger leurs informations rapidement et efficacement (p. ex. analyses de risques, cf. chapitre 7c, et autres informations sensibles) pour contrer les menaces de type criminalité transfrontalière, terrorisme et migration illégale. Pour ce faire, Frontex et les États Schengen mettent en œuvre diverses mesures : élaboration de tableaux communs de la situation, exploitation de réseaux de communication accrédités comme le réseau EUROSUR ou encore amélioration de l'infrastructure technique.

La Suisse échange les informations utiles concernant la situation, les tendances et les menaces potentielles aux frontières extérieures avec Frontex, notamment via le centre national de coordination EUROSUR (NCC), le point de contact national pour Frontex (NFPoC) et le point de contact national pour la formation (NTC). Ces services sont rattachés à l'OFDF. Des mécanismes de coordination nationaux (p. ex. rapports de situation hebdomadaires, groupes de travail interdépartementaux et réseau national pour la collecte des données nécessaires aux évaluations de la vulnérabilité) soutiennent la collaboration efficace entre les partenaires.

20 Règlement (UE) 2019/1896.

Pour être efficace, une gestion européenne intégrée des frontières nécessite une planification de qualité entre les États Schengen et Frontex sur les plans technique et opérationnel. Sur la base du règlement, tous les États qui participent à Frontex doivent augmenter leur participation en termes de personnel aux opérations communes menées aux frontières extérieures de l'espace Schengen. La Suisse participe à ces opérations communes de Frontex et continue ainsi de contribuer à la protection des frontières extérieures. Ces opérations constituent un instrument important du troisième filtre (cf. chapitre 5) et contribuent à garantir la sécurité intérieure de l'espace Schengen et de la Suisse. Une participation active aux opérations de Frontex s'inscrit donc tant dans une logique tactico-opérationnelle que dans un esprit de responsabilités communes. En mobilisant les ressources humaines nécessaires, la Suisse contribue aux capacités collectives coordonnées par Frontex.

Les experts en matière de protection des frontières doivent être formés et perfectionnés en fonction des exigences de Frontex (cf. chapitre 7n). À l'avenir, les représentants de toutes les autorités impliquées participeront également aux diverses séances stratégiques, opérationnelles et tactiques de Frontex et y soumettront les préoccupations de la Suisse.

#### Objectifs stratégiques

- d1: La Suisse contribue aux ressources de Frontex en se conformant aux critères qualitatifs et quantitatifs fixés et compte tenu de ses besoins nationaux.
- d2: Les ressources humaines et techniques nécessaires à un échange rapide d'informations sont garanties, en tenant compte des bases légales.
- d3: Les ressources nécessaires aux évaluations de la vulnérabilité sont disponibles et les manquements constatés aux frontières extérieures de la Suisse résolus de manière systématique.

### e) Coopération entre les autorités nationales



Une collaboration de qualité entre les autorités nationales est indispensable non seulement pour faire face à la complexité et au recoupement croissants des tâches, aux interdépendances entre les systèmes et à la digitalisation accrue, mais aussi pour lutter contre les multiples formes de criminalité transfrontalière.

Une bonne collaboration entre les autorités impliquées dans la gestion des frontières suppose un échange d'informations rapide et institutionnalisé, des analyses de risques communes (cf. chapitre 7c), l'utilisation d'instruments/de capacités aux niveaux européen et national<sup>21</sup>, l'application de standards identiques et une offre de formations uniformisées (cf. chapitre 7n). Des structures de coopération efficaces sont une condition préalable à une collaboration fructueuse. Pour lutter contre la criminalité transfrontalière, il faut en outre renforcer la collaboration avec les autorités de poursuite pénale concernant la coopération avec la police et l'autorité douanière (OFDF), voir le chapitre 7h.

Il y a lieu d'encourager une collaboration efficace entre les autorités nationales sans toucher ni aux structures fédérales de la Suisse, ni à la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Les structures de gouvernance actuelles (p. ex. Groupe de pilotage Frontières) doivent être renforcées afin d'accroître le caractère contraignant de la coopération. De plus, il faut examiner la possibilité de doter le Groupe de pilotage Frontières de moyens financiers susceptibles de motiver le développement de la gestion des frontières. Cette démarche a en principe été approuvée dans le cadre du projet reFRONT durant la période couverte par la stratégie IBM actuelle. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont chargé les autorités d'affiner ces démarches. Il s'agit non seulement de consolider le domaine de la politique et de la gouvernance (approfondir l'harmonisation), mais aussi de renforcer par une institutionnalisation et une harmonisation la collaboration dans les domaines de support Formation (cf. chapitres 7n et 7m), Processus, Infrastructure et technique et Analyse des risques (cf. chapitre 7c).

Il faudra enfin mieux coordonner les travaux juridiques de base, p. ex. au sein du Groupe de pilotage Frontières. Ce mécanisme central permet ainsi d'assurer la coordination des activités pertinentes de gestion des frontières entre les différentes autorités.

#### Objectifs stratégiques

- e1: Les autorités chargées de la gestion aux frontières et les autorités de poursuite pénale renforcent leur coopération pour lutter contre la criminalité transfrontalière.
- e2: La Suisse dispose d'un comité, composé de représentants de la Confédération et des cantons et doté d'un budget et de compétences, pour définir des standards opérationnels et des processus de coordination communs à caractère obligatoire en matière de contrôle aux frontières et pour en assurer la surveillance.
- e3: Les domaines Formation, Analyse des risques, et Processus, Infrastructure et Technique sont coordonnés de manière centralisée.

21 Capacités juridiques, organisationnelles, techniques et humaines.

## f) Collaboration entre les institutions, organes et organismes de l'Union



Pour cet élément, la stratégie de la commission européenne se base notamment sur la collaboration de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes avec d'autres acteurs européens. En pratique, cet élément n'a donc que peu d'importance pour la Suisse. D'autres aspects de la collaboration européenne sont présentés dans les autres éléments.

## g) Coopération avec les États tiers



La globalisation et la mobilité croissante posent de nouveaux défis et impliquent une coopération toujours plus étroite avec les États tiers. Les conflits, la raréfaction des ressources et l'instabilité politique de nombreux États continuent à engendrer des flux migratoires. La pression migratoire vers les régions de transit et vers l'Europe se maintient et l'instrumentalisation de la migration reste un enjeu politique. Une prévention efficace de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière ne commence pas seulement à la frontière extérieure de l'espace Schengen, mais débute déjà dans les États tiers. L'engagement dans les États tiers est de plus indispensable pour assurer à la fois les

déplacements des individus dans le cadre de la migration légale et la réadmission des personnes en situation irrégulière. La coopération avec les États tiers porte sur la procédure de visa, les détachements à l'étranger et la coopération internationale en matière de migration.

La Suisse s'engage en faveur de bases juridiques dans le domaine des visas qui, d'une part, simplifient les voyages légaux et, d'autre part, constituent un instrument efficace contre la migration illégale et les menaces pour la sécurité intérieure. Elle participe aux discussions sur la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen en matière de visas. Afin d'atteindre les objectifs de sa politique migratoire extérieure, elle utilise également de nouveaux instruments du code des visas, comme la possibilité de prendre des mesures à l'égard des États tiers soumis à l'obligation de visa avec lesquels la réadmission s'avère difficile.

L'objectif des États Schengen est d'être représentés dans tous les États tiers soumis à l'obligation de visa, afin que l'accès des demandeurs de visa n'entraîne pas des efforts disproportionnés. Pour atteindre cet objectif, la Suisse examine différentes formes de coopération avec des prestataires de services externes et des États Schengen. Elle tient également compte, dans la procédure de visa, des aspects sécuritaires des prescriptions juridiques de Schengen ainsi que des éléments de sécurité supplémentaires au niveau national.

Le déploiement de représentants d'offices de migration, de police ou des douanes vise à prévenir la migration illégale et la criminalité transfrontalière dans les pays de provenance ou de transit. Il s'agit notamment d'agents de liaison aérienne (ALO), d'attachés de police (PA) et d'agents de liaison en matière d'immigration (ILO). Le déploiement des agents de liaison se fait en fonction des pays prioritaires et des besoins. Les ALO, PA, ILO ont pour mission d'établir un échange d'informations rapide et immédiat ainsi qu'une coopération étroite avec les autorités partenaires sur place. Ils contribuent à l'analyse des risques (cf. chapitre 7c) en analysant les développements sur place. Ils collaborent également (selon mandat) avec des États Schengen et des États tiers dans les domaines liés à la gestion intégrée des frontières, comme la prévention des entrées illégales, la coopération policière ou la lutte contre la traite des êtres humains. Le réseau des agents de liaison sert aussi à renforcer la gouvernance de la migration sur place, par exemple par des mesures de formation destinées aux autorités partenaires.

La Suisse poursuit une politique étrangère cohérente et exploite les synergies entre la politique migratoire, la politique étrangère et la coopération internationale. Elle établit des liens de coopération étroits avec les pays de provenance et de transit en menant des dialogues migratoires et en concluant des accords et des partenariats migratoires. A cet égard, elle aborde les questions migratoires, en soutenant notamment des projets dans les domaines de l'aide au retour et à la réintégration, de la prévention de la migration illégale, de la protection des réfugiés, de la lutte contre la traite des êtres humains ou encore du renforcement des capacités des autorités partenaires. Afin de lutter contre les causes profondes de la migration illégale, elle s'engage également pour la formation professionnelle et l'accès à l'emploi pour offrir aux jeunes des perspectives sur place. La coopération policière et judiciaire est également abordée et contribue à une meilleure gouvernance de la migration.

Outre la coopération bilatérale avec des États tiers, les processus et plateformes multilatéraux et régionaux, comme les Processus de Rabat, Khartoum et Budapest sont des opportunités pour atteindre les objectifs de la politique migratoire extérieure de la Suisse. Ainsi, cette dernière s'engage en faveur de principes et d'objectifs communs dans le domaine de la migration, qui sont conformes au droit international, comme le principe de non-refoulement. Au niveau européen, elle s'engage pour une politique migratoire cohérente et participe à des démarches communes dans le cadre de son association Schengen.

## Objectifs stratégiques

- g1: La Suisse s'engage au niveau européen en faveur de bases légales dans le domaine des visas qui simplifient les voyages légaux et constituent un instrument efficace contre la migration illégale et les menaces pour la sécurité intérieure. Elle utilise ses possibilités d'action dans le cadre des procédures de visa pour atteindre ses objectifs en matière de politique migratoire extérieure.
- g2: Le déploiement des agents de liaison (ALO, PA/attachés OFDF et ILO) est réévalué régulièrement en fonction des priorités et de la situation sur place, afin de permettre une coopération directe avec les autorités des États tiers prioritaires, en coordination avec le réseau de liaison international.
- g3: Afin de contribuer à une meilleure gouvernance de la migration, la Suisse mène des dialogues migratoires avec les principaux pays de provenance et de transit, et s'efforce de formaliser la coopération par la conclusion d'accords ou de partenariats.
- g4: La Suisse s'emploie à renforcer la coopération avec les États tiers au niveau stratégique et opérationnel dans les domaines de la réadmission, de la lutte contre la traite des êtres humains et de la prévention de la migration illégale, contribuant ainsi à la promotion d'une gestion européenne intégrée des frontières.

## h) Contrôles au sein de l'espace Schengen (contrôles aux frontières intérieures compris)



La constante pression migratoire en direction de l'Europe et la migration secondaire au sein de l'espace Schengen qui en découle, la complexité grandissante de la criminalité transfrontalière et le fait que des acteurs étatiques et non étatiques exploitent des failles juridiques et opérationnelles continueront dans les années à venir d'influer sur la manière (ressources humaines et techniques) dont les contrôles sont effectués au sein de l'espace Schengen et, le cas échéant, aux frontières intérieures.

Pour la mise en place de contrôles ciblés au sein de l'espace Schengen dans le cadre prévu par le code de frontière Schengen, un tableau de la situation ainsi qu'une analyse des risques sont indispensables (cf. chapitre 7c). Ils servent de base pour des contrôles de police et dans le cadre du dispositif douanier pour mettre en œuvre des mesures ciblées et efficaces (contrôle des voyageurs transportés par certaines entreprises, p. ex.). L'analyse des risques et le tableau de la situation contribuent également à planifier (disponibilité opérationnelle) et affecter efficacement les ressources (humaines et financières) en cas de réintroduction des contrôles aux frontières. Des contrôles de police peuvent ainsi être effectués au bon endroit et de manière efficace pour lutter contre la migration illégale aux frontières intérieures. À ce jour, il manque en particulier - au niveau aussi bien européen que national - des analyses de risques et des tableaux de la situation régulièrement mis à jour sur la migration secondaire qui puissent fournir des informations sur des phénomènes actuels. L'État de la situation aux frontières extérieures (ILA) montre tous les mois des données actuelles sur la migration illégale aux frontières extérieures suisses (3e filtre). Les chiffres relatifs aux personnes en situation illégale interceptées par l'OFDF donnent un aperçu de la situation dans l'espace intérieur (4e filtre). L'objectif est de développer en continu l'ILA et de faire avancer les analyses (cf. également le chapitre 7c).

Dans le but d'utiliser les ressources à disposition de manière efficace et ciblée pour des contrôles dans l'espace Schengen notamment pour l'intensification des contrôles de police en lien avec la migration illégale, il est nécessaire d'établir la planification des ressources en fonction des informations livrées par les systèmes modernes comme API, EES, ETIAS, SIS, VIS (cf. chapitres 7a et 7j), l'analyse de risques et l'amélioration des tableaux de la situation. Les instruments comme l'ILA et l'EUROSUR doivent être améliorés et leur utilisation renforcée. Il faut également encourager la collaboration avec les pays voisins en recourant aux accords de coopération policière déjà conclus ainsi qu'aux analyses de risques et aux interventions communes. L'échange d'informations au niveau national entre les autorités chargées des contrôles aux frontières et les autres acteurs œuvrant aux frontières intérieures et extérieures doit être favorisé (cf. chapitre 7e).

Il convient d'assurer une continuité et une interopérabilité entre les contrôles aux frontières extérieures et les mesures techniques et opérationnelles au sein de l'espace Schengen afin de prévenir la migration illégale et la criminalité aux frontières intérieures et extérieures. Les polices cantonales peuvent mener des contrôles de personnes dans le cadre prévu par le code frontières Schengen. L'OFDF est présent aux frontières et à l'intérieur du pays dans le cadre des contrôles douaniers. Les cantons peuvent déléguer des tâches de police de sécurité à l'OFDF sur la base de conventions administratives avec le DFF (art. 97 LD).

Les autorités concernées (police, douane respectivement OFDF) acquièrent les connaissances et compétences nécessaires aux contrôles au sein de l'espace intérieur grâce à une formation et à une expérience pratique ainsi qu'à une utilisation ciblée des systèmes (cf. chapitre 7n).

## Objectifs stratégiques

- h1: Le recours combiné aux outils de contrôle aux frontières extérieures (systèmes d'information de l'UE) et aux mesures techniques et opérationnelles aux frontières intérieures permet de contribuer à identifier et à empêcher la migration secondaire non autorisée, la migration illégale et la criminalité transfrontalière.
- h2: Parallèlement aux moyens policiers, la Suisse continue d'utiliser le dispositif douanier pour accroître la sécurité au sein de l'espace intérieur.
- h3: En vue des contrôles sur le territoire national, les autorités (police, douane respectivement OFDF) renforcent leurs connaissances et leurs compétences par des formations (continues) ciblées.
- h4: Une planification basée sur les risques garantit une mobilisation efficace des ressources humaines et techniques (capacités).

## i) Retour



La constante pression migratoire en direction de l'Europe et l'instrumentalisation de la migration par les pays de provenance ou des États tiers à des fins politiques ne sont que deux tendances parmi d'autres qui illustrent l'importance d'une procédure de retour bien rodée des personnes tenues au départ.

Le retour est un des éléments clés d'une politique migratoire crédible. Les personnes tenues au départ doivent quitter la Suisse et l'espace Schengen. La Suisse applique donc une politique cohérente en matière de retour. Si elle encourage avant tout le départ volontaire, elle met systématiquement en œuvre les décisions de renvoi entrées en force, en recourant si nécessaire à des moyens de contrainte policiers. Au niveau européen, la Suisse compte parmi les pays les plus efficaces en matière d'exécution des renvois, que ce soit pour les renvois dans les pays de provenance ou pour les transferts Dublin. Le développement d'alternatives à la détention administrative et les mesures visant à réduire le risque de passage à la clandestinité constituent des éléments importants de la politique suisse en matière de retour. Lors des procédures de retour, la Suisse veille au respect des droits fondamentaux des personnes et du principe de non-refoulement (cf. chapitre 7m).

La Suisse encourage le retour volontaire, notamment au moyen de l'aide au retour. Les requérants d'asile reçoivent, le plus tôt possible, des informations exhaustives sur les offres en matière d'aide au retour. La priorité est accordée à l'accès au conseil en vue du retour et au départ volontaire assorti d'une aide au retour, lesquels sont possibles à chaque stade de la procédure. L'aide au retour est également abordée dans le cadre des dialogues migratoires et favorise souvent une plus grande acceptation de la part des autorités des pays de provenance. Avec l'extension de son mandat, Frontex a repris le programme européen de retour et de réintégration auquel participe également la Suisse.

La Suisse a conclu des accords de coopération en matière de retour et des partenariats migratoires avec divers États. Alors qu'avec certains pays de provenance, la collaboration sur le plan opérationnel fonctionne très bien, même sans accord, elle s'avère plus difficile avec d'autres. Il existe, par exemple, des pays qui s'opposent à tout renvoi forcé. Pour ces pays de provenance les autres pays européens sont, dans la plupart des cas, confrontés à des défis similaires. Améliorer la collaboration avec ces pays constitue l'une des priorités de la Suisse et le Conseil fédéral prend toutes les mesures nécessaires à cette fin. En outre, la Suisse participe aux mesures européennes visant à améliorer la collaboration avec les États de provenance (cf. chapitre 7g).

Non seulement la Suisse utilise et développe ses propres instruments en matière de politique de retour, mais elle recourt de plus en plus aux instruments européens. Frontex soutient les États membres sur le plan de la coordination et du financement des opérations de rapatriement, mais peut également lancer de telles opérations de sa propre initiative. Elle aide à l'obtention des documents de voyage et oblige les États membres à mettre à disposition des spécialistes pour épauler le personnel de Frontex lorsque celui-ci est amené à soutenir d'autres États membres. Le mandat élargi de Frontex englobe également le soutien lors des retours volontaires avec aide à la réintégration. La Suisse examine régulièrement les possibilités de recourir à ces prestations, notamment lorsqu'elles permettent de réduire les coûts et facilitent les opérations. Qui plus est, elle exploite les synergies des instruments de planification de Frontex avec la planification nationale dans le domaine du retour. Ainsi, la présente stratégie IBM constitue également le document stratégique national pour les retours et le plan d'action sert, entre autres, de plan opérationnel pour les retours<sup>22</sup>. En outre, la Suisse utilise l'application IRMA et développe le système national de gestion des retours en tenant compte du modèle RECAMAS de Frontex.

La stratégie opérationnelle pour une politique de retours plus efficace respectivement le policy document<sup>23</sup> publiée par la Commission européenne en 2023 sont des bases importantes. Par ailleurs, la Suisse échange avec le coordinateur de l'UE chargé des retours dans le cadre du réseau de haut niveau pour les retours et collabore à des initiatives au niveau européen. Au sein des organes de

<sup>22</sup> Règlement (UE) 2019/1896, art. 9, al. 2.

<sup>23</sup> [Document politique](#) : Towards an operational strategy for more effective returns, adopté par la Commission européenne le 24 janvier 2023.

l'UE (Conseil de l'UE, commission européenne, Frontex), la Suisse soutient des mesures qui contribuent à accroître l'efficacité des retours, dépassent le cadre des compétences nationales et requièrent une collaboration entre les États Schengen et avec les États de provenance. Elle s'engage en faveur d'une amélioration de la collecte des données dans le domaine du retour, essentielle pour disposer de données et de statistiques comparables sur les États européens et servir de base au développement des instruments et des mesures dans le domaine du retour.

### Objectifs stratégiques

- i1: La Suisse contribue à renforcer Frontex dans son rôle de soutien opérationnel aux États membres à toutes les étapes du processus de retour.
- i2: La Suisse recourt de manière ciblée aux services de Frontex axés sur le processus de retour.
- i3: La Suisse encourage les programmes européens de retour volontaire et de réintégration et les utilise davantage.
- i4: Afin de permettre une planification plus proactive, la Suisse œuvre au niveau européen pour l'amélioration de la collecte et de la comparabilité des données ainsi que pour la réalisation d'analyses pertinentes en lien avec le retour, la réintégration et la réadmission. Cela va de pair avec le perfectionnement du système digital national de gestion des retours.

## j) Utilisation de technologies de pointe



Les criminels employant de plus en plus des techniques avancées et des modes opératoires perfectionnés, il est impératif de recourir de manière ciblée et efficace à des technologies modernes dans le cadre de la gestion des frontières. La complexité, l'interopérabilité et la mise en réseau grandissantes des systèmes de gestion des frontières sont source à la fois de défis et d'opportunités : d'une part, les contrôles aux frontières fondés sur des banques de données exhaustives et précises sont plus fiables, d'autre part, la mise en réseau signifie que le processus de contrôle aux frontières est de plus en plus dépendant de la disponibilité et de l'intégrité des systèmes technologiques. Cette problématique augmente la vulnérabilité face à d'éventuelles pannes et cyberattaques.

Les contrôles aux frontières doivent être réalisés de manière conforme au code frontières Schengen. Pour cela, les systèmes d'information de l'UE en matière de migration, de frontières et de sécurité et leurs développements doivent être déployés à grande échelle et l'interopérabilité entre ces systèmes et ceux de la Suisse doit être optimisée (cf. chapitre 7a). La Suisse veille à ce que les nouveaux systèmes d'information développés soient mis en œuvre rapidement et légalement.

Les contrôles aux frontières doivent être soutenus par des systèmes et solutions techniques avancés, interopérables, peu gourmands en ressources et compatibles avec les systèmes d'information de l'UE. Ainsi, l'efficacité et la fiabilité des contrôles aux frontières resteront garanties à l'avenir. Dans plusieurs aéroports, les autorités chargées des contrôles aux frontières emploient déjà des solutions techniques automatisées, telles que les portes électroniques (E-Gates). Cependant, le potentiel des solutions techniques et l'interopérabilité des différents systèmes d'information liés aux frontières et à la sécurité doivent être encore davantage exploités. Toutes ces mesures permettront d'accroître la sécurité de la population, de faciliter les contrôles aux frontières et le franchissement légal des frontières extérieures et de lutter de manière plus ciblée contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme. L'application de solutions novatrices et le recours à l'intelligence artificielle peuvent être utiles pour les contrôles (cf. chapitre 7o). Toutefois, il faut veiller à préserver les droits des citoyens et des ressortissants d'États tiers (p. ex. protection des données, droits fondamentaux). Il convient de développer de nouvelles solutions non seulement en élaborant des projets pilotes, mais aussi en échangeant avec les autorités partenaires à l'étranger.

Pour augmenter et optimiser l'efficacité, il est important de recourir à des processus, des infrastructures et des technologies uniformes dans tout le pays. La stratégie IBM III vise à coordonner le développement de processus et de systèmes communs pour les contrôles aux frontières, et à formuler les exigences communes relatives à l'infrastructure, aux systèmes et aux acquisitions. Elle organise également de manière centralisée l'exploitation commune des systèmes et de l'infrastructure nécessaires au contrôle des frontières extérieures de Schengen. Cette démarche a en principe été approuvée dans le cadre du projet reFRONT durant la période couverte par la stratégie IBM actuelle. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont chargé les autorités d'affiner ces démarches.

La sécurité des systèmes doit être garantie en tenant compte des prescriptions de la Confédération et des cantons. Les objectifs et les mesures en matière de cybersécurité sont définis dans la cyberstratégie nationale CSN<sup>24</sup>.

## Objectifs stratégiques

- j1: Le personnel chargé des contrôles aux frontières extérieures travaille en s'appuyant sur des systèmes et des processus uniformes. Sur le territoire national, toutes les autorités (police, douane respectivement OFDF) procèdent aux contrôles des personnes qui relèvent du droit des étrangers en suivant des processus uniformes et conformément à Schengen.
- a3/j2: Les exigences envers les infrastructures et les systèmes de gestion des frontières sont définies, et l'acquisition de ces infrastructures et systèmes est coordonnée ou commune.
- j3: Les nouveautés, les systèmes techniques d'interopérabilité et les concepts visant à augmenter l'efficacité et à préserver les ressources de la gestion des frontières sont étudiés et encouragés.

## k) Mécanismes de contrôle de la qualité



Compte tenu de la pression migratoire toujours soutenue, de la hausse continue du volume de passagers, des exigences accrues dans le domaine de la gouvernance et de la progression de la digitalisation et de la mise en réseau, les contrôles de qualité (en autres, audits, révisions et évaluations de la vulnérabilité) et d'autres mécanismes de contrôle seront amenés à jouer un rôle de plus en plus important. Ces contrôles doivent permettre de garantir que la gestion intégrée des frontières est mise en œuvre de manière efficace, conformément au droit en vigueur et aux directives en la matière, et sur la base des bonnes pratiques reconnues. Qui plus est, ils constituent des instruments importants pour prévenir des situations soudaines, telles qu'une défaillance des infrastructures, et se

préparer à de telles situations (plan d'urgence, p. ex.).

Le mécanisme déjà en place (élément 7a « Contrôles aux frontières », audits mutuels des autorités chargées des contrôles aux frontières extérieures suisses, c.-à-d. aux aéroports) permet déjà aujourd'hui de vérifier les réglementations nationales et internationales ainsi que la qualité de leur mise en œuvre. Les enseignements et recommandations tirés des audits sont transmis aux autorités concernées et le groupe de pilotage Frontières est tenu informé (dans le cadre de sa fonction de surveillance, cf. chapitres 2 et 7e).

Un mécanisme national de contrôle de la qualité qui couvre tous les éléments et implique toutes les autorités impliquées est en cours d'élaboration. Ce mécanisme permet de vérifier la manière dont la gestion intégrée des frontières est mise en œuvre, notamment son efficacité, sa conformité au droit et sa résistance aux situations de crises et, si besoin, d'améliorer sa mise en œuvre au moyen de mesures adéquates. La mise en œuvre du mécanisme national de contrôle de la qualité bénéficie d'une priorité élevée. Les enseignements tirés du futur mécanisme de contrôle de la qualité constitueront des indicateurs importants à prendre en compte dans le développement et la planification de la gestion nationale des frontières et dans la fixation des priorités concernant le recours aux instruments de financement de l'UE et aux programmes nationaux.

Outre le mécanisme national, le mécanisme européen de contrôle de la qualité - qui comprend les évaluations Schengen et les évaluations de la vulnérabilité réalisées par Frontex - constitue également un instrument important pour la Suisse, qui peut s'en servir pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières. La Suisse met en temps voulu à la disposition de Frontex les données dont l'agence a besoin pour réaliser ses évaluations de la vulnérabilité et participe activement aux évaluations Schengen. Il n'est pas exclu que, dans certains domaines, la Suisse doive fournir encore davantage d'experts pour des évaluations Schengen. Leur expertise et les synergies qui en émergeront devront également être utilisées dans le cadre du mécanisme national de contrôle de la qualité.

## Objectifs stratégiques

- k1: La Suisse dispose d'un mécanisme de contrôle de la qualité adapté et englobant tous les éléments de la gestion intégrée des frontières.
- k2: La planification et les priorités nationales s'appuient sur les résultats des mécanismes de contrôle de la qualité tant national qu'europpéen. Ces résultats sont pris en compte lors de l'utilisation des instruments de financement de l'UE.
- k3: La Confédération et les cantons mettent à disposition le nombre requis d'experts pour chaque domaine d'évaluation Schengen et s'assurent que le personnel mobilisé est qualifié.

## l) Mécanismes de solidarité



L'UE utilise des fonds pour soutenir financièrement et faire avancer des projets sélectionnés. En tant qu'État associé à Schengen, la Suisse participe aux fonds Schengen. L'objectif est de soutenir solidairement les États Schengen qui, en raison de leurs frontières terrestres/maritimes étendues ou de la présence d'aéroports internationaux importants, sont confrontés à une lourde charge financière pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen. Ces mécanismes de solidarité constituent un instrument important pour répondre efficacement aux exigences accrues en matière de gouvernance, à la progression de la digitalisation, à la pression migratoire toujours élevée, à la mobilité croissante et aux menaces hybrides.

L'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV) fait partie du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF) mis en place pour la période 2021-2027. L'IGFV soutient une protection intégrée efficace des frontières extérieures de l'espace Schengen (garantie de la sécurité intérieure et maintien de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen).

Le recours aux moyens de l'IGFV doit être coordonné avec les stratégies nationales, notamment avec la stratégie IBM<sup>25</sup>. Les résultats des évaluations Schengen et des évaluations de la vulnérabilité doivent également être pris en compte lors de la définition des priorités pour l'utilisation des fonds de l'IGFV. Qui plus est, les observations faites dans le cadre du futur mécanisme national de contrôle de la qualité fourniront des indicateurs importants pour prioriser l'affectation des moyens de l'IGFV (cf. chapitre 7k).

L'une des difficultés dans cette affectation est de ne pas uniquement soutenir financièrement les grands projets mais aussi les projets de petite et moyenne envergure ainsi que leurs bénéficiaires. En effet, la charge de travail nécessaire pour obtenir des fonds de l'IGFV est souvent trop élevée ou non rentable pour les petits projets et leurs bénéficiaires. Dans ce contexte, le système national de gestion de l'IGFV doit être simplifié et les bénéficiaires de projets de petite ou moyenne importance doivent faire l'objet d'un soutien particulier lorsqu'ils demandent des subsides de l'IGFV.

### Objectifs stratégiques

- I1: L'utilisation des moyens de l'IGFV correspond aux stratégies nationales, notamment à la stratégie IBM, et tient compte des résultats des évaluations Schengen et des évaluations de la vulnérabilité.
- I2: Le système national de gestion de l'IGFV est simplifié et les bénéficiaires de petite ou moyenne importance font l'objet d'un soutien particulier lorsqu'ils demandent des subsides de l'IGFV.

## m) Droits fondamentaux



Toutes les autorités suisses, y compris les autorités chargées des contrôles aux frontières, sont tenues de respecter, de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux et les droits de l'homme et de reconnaître le droit international. Dans l'exercice de leurs activités, les autorités chargées des contrôles aux frontières appliquent des actes et des dispositions d'ordre national, européen et international, par exemple la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>26</sup>, la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre<sup>27</sup>, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, la directive de l'UE sur le retour, la Constitution fédérale de la Confédération suisse<sup>28</sup> et les législations cantonales (lois sur la police, p. ex.).

La Suisse se tient au principe du non-refoulement. Toute personne peut s'adresser à l'autorité compétente lorsqu'elle estime qu'un collaborateur des autorités chargées des contrôles aux frontières a porté atteinte à ses droits fondamentaux. En cas d'infraction, une plainte peut être déposée auprès de l'autorité de poursuite pénale.

Ces dernières années, les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires ont participé à l'élaboration de stratégies nationales (plan d'action national contre la traite des êtres humains<sup>29</sup> et plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent<sup>30</sup>, p. ex.) parce qu'elles doivent mettre en œuvre les principes et les mesures qui y sont fixés dans le cadre de leurs activités. Ces stratégies portent sur le respect et la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme ainsi que sur la gestion des personnes à protéger, telles que les enfants, les mineurs non accompagnés et les

25 La participation de la Suisse à l'IGFV est soumise à la conclusion de l'accord complémentaire et à l'entrée en vigueur des bases juridiques pertinentes pour la Suisse.

26 [RS 0.101](#).

27 [RS 0.518.51](#).

28 [RS 101](#).

29 [Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2023 - 2027](#) du 18 décembre 2022.

30 [Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023 - 2027](#).

victimes d'infractions. Elles comprennent des mesures de sensibilisation et de formation ainsi que des mesures visant à favoriser la collaboration et l'échange d'informations entre autorités étatiques et non étatiques. Ces stratégies servent d'instrument pour que les autorités respectent les droits fondamentaux dans le cadre de leurs activités opérationnelles, des analyses de risques, de leurs tâches de planification, de la mise en œuvre des mesures de retour et de la collaboration avec les partenaires externes.

Le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme, comme le droit à la dignité humaine, la protection contre la discrimination lors de contrôles, le principe de proportionnalité de même que les compétences en matière de communication interculturelle et lors des auditions de migrants sont déjà abordés dans le cadre des formations, continues ou non, des collaborateurs chargés des activités de contrôle et des renvois. Les autorités chargées des contrôles doivent être capables de reconnaître les personnes à protéger, les victimes de la traite des êtres humains et du trafic de migrants tout comme les auteurs d'infractions. Les formations doivent montrer comment identifier toutes ces personnes. Ainsi les compétences de détection précoce des tendances et de la criminalité transfrontalière sont renforcées. Il est également important d'échanger avec les autres États Schengen sur des phénomènes, tels que la traite des êtres humains et le trafic de migrants. Cet échange d'informations, les enseignements tirés de la pratique, les analyses de risques et les tableaux de la situation permettent de mieux détecter les violations des droits de l'homme (cf. chapitre 7c). Outre les stratégies nationales susmentionnées, la stratégie en matière de droits fondamentaux et le plan d'action de Frontex peuvent être employés comme instruments complémentaires pour sensibiliser et former au respect, à la protection et à la promotion des droits fondamentaux et des droits de l'homme dans le cadre de la gestion intégrée des frontières. Les directives nationales relatives aux contrôles aux frontières régissent l'encadrement des enfants et des mineurs non accompagnés à protéger.

En Suisse, des observateurs indépendants des droits fondamentaux, notamment la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), peuvent contrôler toutes les autorités afin de s'assurer qu'elles respectent les droits fondamentaux. La CNPT constitue le mécanisme national de prévention de la Suisse institué conformément au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT)<sup>31</sup>. Elle est tout particulièrement sollicitée dans le domaine des retours. Les observateurs des droits fondamentaux doivent avoir accès à tous les domaines d'intervention liés à la gestion des frontières. Les autorités chargées des contrôles aux frontières saluent ces observations indépendantes, car elles permettent de vérifier si les droits fondamentaux sont respectés durant les activités opérationnelles.

En mai 2023, l'institution suisse des droits humains (ISDH) a commencé ses activités de protection et de promotion des droits de l'homme en Suisse. Cette institution pourra servir de partenaire pour la gestion intégrée des frontières s'agissant de la formation et de la sensibilisation au respect des droits fondamentaux. Il faut étudier la possibilité de confier à l'ISDH un mandat spécifique pour veiller au respect des droits fondamentaux lors de la gestion et du contrôle aux frontières ainsi que lors des rapatriements et enquêter sur les violations de ces droits (en tant que mécanisme national de contrôle des droits fondamentaux).

### Objectifs stratégiques

- m1: Les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires sont formées au respect et à la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme, préviennent les infractions et identifient les personnes à protéger, enfants et mineurs non accompagnés compris.
- m2: Le mécanisme indépendant de contrôle en matière de droits fondamentaux est maintenu : des observateurs indépendants contrôlent le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme lors des opérations des autorités chargées des contrôles aux frontières.

## n) Formation et formation continue



Une gestion des frontières professionnelle, conforme au droit et de qualité, nécessite une formation de base répondant à des normes uniformes et une formation continue adaptée à la fonction et aux tâches des collaborateurs. La formation et la formation continue du personnel sont essentielles pour garantir la capacité d'engagement des autorités chargées des contrôles aux frontières dans un contexte de digitalisation et d'automatisation des processus progressives ainsi que pour lutter contre les modes opératoires à la pointe de la technologie employés par les criminels.

Les autorités chargées des contrôles aux frontières sont responsables de la formation de leur personnel, celui-ci devant être en mesure d'accomplir les tâches qui lui sont confiées en tenant compte du droit cantonal, national et international. Il en résulte que les formations initiales et continues standardisées font actuellement défaut dans certains domaines à l'échelle de la Suisse.

31 Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (en anglais : Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OPCAT) ([FF 1985 III 273](#)).

La stratégie IBM III établit des cursus uniformes et des normes de formation nationales communes (Swiss Core Curriculum) en tenant compte des normes européennes en vigueur<sup>32</sup> et des exigences d'ordre opérationnel, des tâches et des compétences juridiques sur le plan national. Cette démarche a en principe été approuvée dans le cadre du projet reFRONT durant la période couverte par la stratégie IBM actuelle. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont chargé les autorités d'affiner ces démarches. Pour permettre une mise en œuvre rigoureuse du droit européen en matière de frontières et de retour, la formation initiale et continue doit promouvoir le recours à des normes strictes et à de bonnes pratiques. Un accent particulier doit être mis sur les informations relatives à la protection internationale, aux personnes à protéger (y compris enfants et mineurs non accompagnés), au respect des droits fondamentaux ainsi qu'à la protection et au traitement des données à caractère personnel.

La formation continue des collaborateurs (par exemple en matière de falsification de documents) doit être encouragée. À cette fin, des modules de formation répondant aux besoins nationaux doivent être proposés. Il faut également optimiser les synergies possibles avec les offres de formation de Frontex et éviter les doublons.

La digitalisation croissante modifie aussi bien les processus que les tâches des autorités chargées de la gestion des frontières. Avec des systèmes comme l'EES, il faudra non plus seulement comparer les données, mais aussi de plus en plus les saisir et les modifier. Ces tâches supposent donc de disposer de suffisamment de personnel répondant à des profils d'exigences spécifiques. Il est aussi essentiel que les collaborateurs des autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires soient formés et perfectionnés de manière ciblée sur les recherches techniquement possibles et admises par la législation (protection des données notamment) afin qu'ils puissent exploiter les nouveaux systèmes et les nouvelles technologies.

En outre, l'échange d'expériences, qui fait partie de la formation continue, doit être renforcé par une collaboration étroite entre les autorités nationales. Il faut donc encourager l'échange mutuel de connaissances ou de compétences techniques issues d'expériences et de procédures éprouvées avec les autorités partenaires en Suisse et à l'étranger.

La Suisse continue à s'engager en faveur de formations communes de qualité, y compris au niveau européen. Elle favorise les échanges et met des experts formés et expérimentés à la disposition de Frontex pour dispenser des formations.

### Objectifs stratégiques

- n1: Les autorités chargées des contrôles aux frontières disposent d'un personnel de contrôle qualifié et formé selon des normes uniformes, dont l'effectif est en adéquation avec le volume de passagers.
- a4/n2: Les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires disposent d'un personnel formé aux nouvelles technologies et aux nouveaux systèmes afin d'être à même d'exploiter les possibilités de recherche offertes par la technique, tout en tenant compte des dispositions légales.
- a5/n3: L'acquisition de connaissances ou d'expertise spécifique sur la base d'échanges d'expériences entre les autorités nationales ou avec les autorités partenaires à l'étranger est encouragée.

## o) Recherche et innovation



La recherche et l'innovation constituent deux moyens parmi d'autres de faire face à la complexité et à la diversification de la criminalité transfrontalière et des technologies modernes employées à des fins criminelles. Elles permettent de développer des instruments et des solutions destinés à la gestion intégrée des frontières qui soient compatibles avec la digitalisation et la mise en réseau croissantes et qui permettent d'absorber la pénurie de ressources et la complexité accrue des risques.

Les opérations de gestion des frontières peuvent tirer profit des progrès et des développements technologiques pour devenir plus interopérables, plus rentables et plus durables. C'est pourquoi les développements technologiques, comme l'intelligence artificielle et les solutions novatrices doivent également être encouragés et appliqués dans le cadre de la gestion intégrée des frontières. Afin d'assurer l'efficacité attendue, l'interopérabilité des systèmes et la standardisation des processus doivent être garanties (cf. chapitre 7a). Il est également important que les solutions novatrices et l'intelligence artificielle prennent en compte et respectent les exigences légales, la protection des données ainsi que les droits fondamentaux et les droits de l'homme des voyageurs. La recherche et l'innovation doivent être mises en œuvre conformément au droit. La législation au niveau fédéral permet aux autorités de mener des projets pilotes novateurs<sup>33</sup>.

32 Principalement le Common Core Curriculum (CCC). D'autres normes européennes s'appliquent à d'autres domaines spécialisés, comme le CIRAM pour l'analyse des risques.

33 La future loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA) (FF 2022 805) comportera une base légale pour les essais pilotes. Il faut vérifier dans quelle mesure cette loi est applicable dans le cadre de la gestion intégrée des frontières.

[Stratégie](#) Administration fédérale numérique du 8 décembre 2023.

La Suisse a un intérêt à collaborer et à s'engager avec les autorités européennes chargées de la gestion des frontières pour ce qui est de la recherche et de l'innovation. Pour cette raison, elle s'engage au sein du Pôle d'innovation européen pour la sécurité intérieure. Les services suisses impliqués peuvent ainsi renforcer leur mise en réseau avec les autorités partenaires nationales et définir une marche à suivre commune dans ce domaine. Il faut également encourager la mise en réseau et la collaboration avec des acteurs comme l'Office fédéral pour la cybersécurité, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation ou l'Office fédéral de la statistique (Centre de compétences en science des données et intelligence artificielle de la Confédération) ainsi qu'avec des institutions nationales telles que les écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne. Ces dernières jouent un rôle important dans le paysage de la recherche en matière d'intelligence artificielle.

#### Objectifs stratégiques

- o1: Au niveau national, les partenaires IBM sont en relation avec d'autres acteurs des domaines de la recherche et de l'innovation. La Suisse continue d'œuvrer au sein du pôle d'innovation européen pour la sécurité intérieure.
- o2: La recherche et l'innovation dans le domaine de la gestion des frontières sont encouragées, notamment sous la forme de projets pilotes axés sur les applications, et les résultats obtenus sont partagés aux niveaux national et européen.

## 8 Mise en œuvre

Pour réaliser les objectifs stratégiques fixés, les acteurs concernés définissent des mesures et les mettent en œuvre dans le cadre d'un plan d'action. Le groupe de pilotage élargi accompagne la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action. Un monitoring est mis en place à cette fin, le groupe de pilotage intervenant en qualité d'organe de surveillance et d'autorisation.

Les mesures déployées sont financées par les autorités fédérales et cantonales compétentes, lesquelles mettent également à disposition les ressources personnelles nécessaires. Le financement peut aussi se faire par l'intermédiaire du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF) (cf. le chapitre 7I), même si ce fonds ne permet pas de financer toutes les mesures pertinentes en matière d'IBM.

## 9 Objectifs stratégiques

<b>a)</b>	<b>Contrôle aux frontières</b>
<b>a1/c3</b>	Les produits nationaux d'analyse des risques (dont les tableaux de la situation actuels) sont mis directement et rapidement à la disposition des autorités concernées.
<b>a2</b>	L'efficacité des procédures de contrôle aux frontières repose sur l'échange d'information : l'accès à l'information et l'échange de données entre les autorités chargées de ce contrôle continuent d'être encouragées.
<b>a3/j2</b>	Les exigences envers les infrastructures et les systèmes de gestion des frontières sont définies, et l'acquisition de ces infrastructures et systèmes est coordonnée ou commune.
<b>a4/n2</b>	Les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires disposent d'un personnel formé aux nouvelles technologies et aux nouveaux systèmes afin d'être à même d'exploiter les possibilités de recherche offertes par la technique, tout en tenant compte des dispositions légales.
<b>a5/n3</b>	L'acquisition de connaissances ou d'expertise spécifique sur la base d'échanges d'expériences entre les autorités nationales ou avec les autorités partenaires à l'étranger est encouragée.
<b>a6</b>	Les autorités chargées des contrôles aux frontières disposent d'infrastructures adaptées aux volumes de passagers et aux nouveaux systèmes, qui techniquement et logistiquement permettent les contrôles aux frontières de manière efficace et conforme au droit.
<b>c)</b>	<b>Analyse des risques</b>
<b>c1</b>	Il existe une structure d'analyse des risques formalisée impliquant tous les acteurs concernés pour laquelle les tâches et responsabilités sont clairement définies.
<b>c2</b>	Les produits nationaux d'analyse des risques sont établis en fonction des besoins des parties prenantes et respectent les standards européens en vigueur. La Confédération et les cantons contribuent, par leurs ressources, leurs données et leurs enseignements, à l'élaboration de l'analyse des risques au niveau national.
<b>a1/c3</b>	Les produits nationaux d'analyse des risques (dont les tableaux de la situation actuels) sont mis directement et rapidement à la disposition des autorités concernées.
<b>d)</b>	<b>Échange d'informations et coopération entre les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)</b>
<b>d1</b>	La Suisse contribue aux ressources de Frontex en se conformant aux critères qualitatifs et quantitatifs fixés et compte tenu de ses besoins nationaux.
<b>d2</b>	Les ressources humaines et techniques nécessaires à un échange rapide d'informations sont garanties, en tenant compte des bases légales.
<b>d3</b>	Les ressources nécessaires aux évaluations de la vulnérabilité sont disponibles et les manquements constatés aux frontières extérieures de la Suisse résolus de manière systématique.
<b>e)</b>	<b>Coopération entre les autorités nationales</b>
<b>e1</b>	Les autorités chargées de la gestion aux frontières et les autorités de poursuite pénale renforcent leur coopération pour lutter contre la criminalité transfrontalière.
<b>e2</b>	La Suisse dispose d'un comité, composé de représentants de la Confédération et des cantons et doté d'un budget et de compétences, pour définir des standards opérationnels et des processus de coordination communs à caractère obligatoire en matière de contrôle aux frontières et pour en assurer la surveillance.
<b>e3</b>	Les domaines Formation, Analyse des risques, et Processus, Infrastructure et Technique sont coordonnés de manière centralisée.
<b>g)</b>	<b>Coopération avec les États tiers</b>
<b>g1</b>	La Suisse s'engage au niveau européen en faveur de bases légales dans le domaine des visas qui simplifient les voyages légaux et constituent un instrument efficace contre la migration illégale et les menaces pour la sécurité intérieure. Elle utilise ses possibilités d'action dans le cadre des procédures de visa pour atteindre ses objectifs en matière de politique migratoire extérieure.

<b>g2</b>	Le déploiement des agents de liaison (ALO, PA/attachés OFDF et ILO) est réévalué régulièrement en fonction des priorités et de la situation sur place, afin de permettre une coopération directe avec les autorités des États tiers prioritaires, en coordination avec le réseau de liaison international.
<b>g3</b>	Afin de contribuer à une meilleure gouvernance de la migration, la Suisse mène des dialogues migratoires avec les principaux pays de provenance et de transit, et s'efforce de formaliser la coopération par la conclusion d'accords ou de partenariats.
<b>g4</b>	La Suisse s'emploie à renforcer la coopération avec les États tiers au niveau stratégique et opérationnel dans les domaines de la réadmission, de la lutte contre la traite des êtres humains et de la prévention de la migration illégale, contribuant ainsi à la promotion d'une gestion européenne intégrée des frontières.
<b>h)</b>	<b>Contrôles au sein de l'espace Schengen (contrôles aux frontières intérieures compris)</b>
<b>h1</b>	Le recours combiné aux outils de contrôle aux frontières extérieures (systèmes d'information de l'UE) et aux mesures techniques et opérationnelles aux frontières intérieures permet de contribuer à identifier et à empêcher la migration secondaire non autorisée, la migration illégale et la criminalité transfrontalière.
<b>h2</b>	Parallèlement aux moyens policiers, la Suisse continue d'utiliser le dispositif douanier pour accroître la sécurité au sein de l'espace intérieur.
<b>h3</b>	En vue des contrôles sur le territoire national, les autorités (police, douane respectivement OFDF) renforcent leurs connaissances et leurs compétences par des formations (continues) ciblées.
<b>h4</b>	Une planification basée sur les risques garantit une mobilisation efficace des ressources humaines et techniques (capacités).
<b>i)</b>	<b>Retour</b>
<b>i1</b>	La Suisse contribue à renforcer Frontex dans son rôle de soutien opérationnel aux États membres à toutes les étapes du processus de retour.
<b>i2</b>	La Suisse recourt de manière ciblée aux services de Frontex axés sur le processus de retour.
<b>i3</b>	La Suisse encourage les programmes européens de retour volontaire et de réintégration et les utilise davantage.
<b>i4</b>	Afin de permettre une planification plus proactive, la Suisse œuvre au niveau européen pour l'amélioration de la collecte et de la comparabilité des données ainsi que pour la réalisation d'analyses pertinentes en lien avec le retour, la réintégration et la réadmission. Cela va de pair avec le perfectionnement du système digital national de gestion des retours.
<b>j)</b>	<b>Utilisation de technologies de pointe</b>
<b>j1</b>	Le personnel chargé des contrôles aux frontières extérieures travaille en s'appuyant sur des systèmes et des processus uniformes. Sur le territoire national, toutes les autorités (police, douane respectivement OFDF) procèdent aux contrôles des personnes qui relèvent du droit des étrangers en suivant des processus uniformes et conformément à Schengen.
<b>a3/j2</b>	Les exigences envers les infrastructures et les systèmes de gestion des frontières sont définies, et l'acquisition de ces infrastructures et systèmes est coordonnée ou commune.
<b>j3</b>	Les nouveautés, les systèmes techniques d'interopérabilité et les concepts visant à augmenter l'efficacité et à préserver les ressources de la gestion des frontières sont étudiés et encouragés.
<b>k)</b>	<b>Mécanismes de contrôle de la qualité</b>
<b>k1</b>	La Suisse dispose d'un mécanisme de contrôle de la qualité adapté et englobant tous les éléments de la gestion intégrée des frontières.
<b>k2</b>	La planification et les priorités nationales s'appuient sur les résultats des mécanismes de contrôle de la qualité tant national qu'euro péen. Ces résultats sont pris en compte lors de l'utilisation des instruments de financement de l'UE.
<b>k3</b>	La Confédération et les cantons mettent à disposition le nombre requis d'experts pour chaque domaine d'évaluation Schengen et s'assurent que le personnel mobilisé est qualifié.

<b>l)</b>	<b>Mécanismes de solidarité</b>
<b>l1</b>	L'utilisation des moyens de l'IGFV correspond aux stratégies nationales, notamment à la stratégie IBM, et tient compte des résultats des évaluations Schengen et des évaluations de la vulnérabilité.
<b>l2</b>	Le système national de gestion de l'IGFV est simplifié et les bénéficiaires de petite ou moyenne importance font l'objet d'un soutien particulier lorsqu'ils demandent des subsides de l'IGFV.
<b>m)</b>	<b>Droits fondamentaux</b>
<b>m1</b>	Les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires sont formées au respect et à la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme, préviennent les infractions et identifient les personnes à protéger, enfants et mineurs non accompagnés compris.
<b>m2</b>	Le mécanisme indépendant de contrôle en matière de droits fondamentaux est maintenu : des observateurs indépendants contrôlent le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme lors des opérations des autorités chargées des contrôles aux frontières.
<b>n)</b>	<b>Formation et formation continue</b>
<b>n1</b>	Les autorités chargées des contrôles aux frontières disposent d'un personnel de contrôle qualifié et formé selon des normes uniformes, dont l'effectif est en adéquation avec le volume de passagers.
<b>a4/n2</b>	Les autorités chargées des contrôles aux frontières, la police et les autorités migratoires disposent d'un personnel formé aux nouvelles technologies et aux nouveaux systèmes afin d'être à même d'exploiter les possibilités de recherche offertes par la technique, tout en tenant compte des dispositions légales.
<b>a5/n3</b>	L'acquisition de connaissances ou d'expertise spécifique sur la base d'échanges d'expériences entre les autorités nationales ou avec les autorités partenaires à l'étranger est encouragée.
<b>o)</b>	<b>Recherche et innovation</b>
<b>o1</b>	Au niveau national, les partenaires IBM sont en relation avec d'autres acteurs des domaines de la recherche et de l'innovation. La Suisse continue d'œuvrer au sein du pôle d'innovation européen pour la sécurité intérieure.
<b>o2</b>	La recherche et l'innovation dans le domaine de la gestion des frontières sont encouragées, notamment sous la forme de projets pilotes axés sur les applications, et les résultats obtenus sont partagés aux niveaux national et européen.

Tableau 2: Aperçu des objectifs stratégiques

# 10 Annexe

## Références citées

### Textes de portée nationale

- [Plan d'action](#) national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027
- Message du 30 octobre 1985 concernant la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ([FF 1985 III 273](#))
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; [RS 101](#))
- Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; [RS 142.20](#))
- Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT ; [FF 2020 7499](#))
- Loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA ; [FF 2022 805](#))
- La politique de sécurité de la Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021 ([FF 2021 2895](#))
- Lois cantonales sur la police
- [Plan d'action national](#) contre la traite des êtres humains 2023-2027, du 18 décembre 2022
- [Cyberstratégie](#) nationale du 13 avril 2023
- Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste ([FF 2015 6843](#)) du 18 septembre 2015
- [Stratégie](#) Administration fédérale numérique du 8 décembre 2023
- Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV ; [RS 142.204](#))
- Ordonnance relative à la coopération internationale en matière de sécurité des frontières (OCISF ; [RS 631.062](#))
- Loi sur les douanes (LD ; [RS 631.0](#))
- Rapport complémentaire du Conseil fédéral au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine ([FF 2022 2357](#))

### Textes de portée européenne et internationale

- [Common core curriculum](#) for border and coast guard mid-level management training in the EU
- Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes : Stratégie technique et opérationnelle pour la gestion européenne intégrée des frontières 2023 – 2027, du 20 septembre 2023
- [Rapports d'analyse de risques](#) Frontex 2022/2023
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ([RS 0.518.51](#))
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ([RS 0.101](#))
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil instituant une politique stratégique pluriannuelle pour la gestion européenne intégrée des frontières ([COM/2023/146](#)), du 14 mars 2023
- [Document politique](#) : Towards an operational strategy for more effective returns, adopté par la Commission le 24 janvier 2023
- [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)
- [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) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624

## Liste des illustrations

Illustration 1: modèle IBM

8

## Liste des tableaux

Tableau 1: Acteurs et tâches

6

Tableau 2: Aperçu des objectifs stratégiques

23

# Impressum

**Editeur**

Secrétariat d'État aux migrations (SEM)  
Quellenweg 6  
CH-3003 Bern-Wabern  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

**Conception et rédaction**

SEM, Division entrée

**Réalisation**

BOLD AG, Bern

© SEM/DFJP février 2024