



Février 2022

Votation sur Frontex: questions et réponses

Table des matières

1	Frontex	1
2	Schengen/Dublin	2
3	Élargissement de Frontex	3
4	Conséquences d'un non.....	6

1 Frontex

De quoi s'agit-il?

Frontex est l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Elle a été fondée en 2004. Elle aide les États Schengen sur le plan opérationnel à assurer le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen dans le cadre notamment de la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration incontrôlée, ainsi que du retour des personnes tenues de quitter le territoire. Comme les personnes peuvent en principe circuler dans l'espace Schengen sans devoir se soumettre à des contrôles aux frontières intérieures, il importe que les frontières extérieures soient elles le lieu d'un contrôle intégral et coordonné.

Frontex assure une fonction de coordination et de soutien. Elle ne mène aucune action sur le territoire d'un État sans l'accord de celui-ci. La mise en œuvre d'actions aux frontières extérieures de l'espace Schengen relève de la responsabilité des États où elle s'effectue.

Sur demande, Frontex déploie du personnel spécialement formé dans les États Schengen qui sont fortement mis sous pression par la criminalité transfrontalière ou la migration illégale. Outre des spécialistes, elle peut mettre à leur disposition en cas de besoin des équipements comme des navires ou des aéronefs. Elle leur apporte en outre son soutien dans leurs opérations de retour et procède à des analyses de situation.

Pourquoi la Suisse participe-t-elle à Frontex?

Frontex est un instrument de la coopération Schengen. La Suisse est associée à cette dernière, de sorte qu'elle participe aussi à Frontex.

Comment la Suisse participe-t-elle à Frontex?

La Suisse participe à Frontex depuis 2011. Avec les autres États Schengen, elle lui fournit une contribution financière et une contribution en personnel pour lui permettre d'accomplir efficacement ses tâches. Ces dernières années, elle a mis à disposition en moyenne six personnes

par an pour les opérations Frontex. Sur le plan financier, elle soutient Frontex proportionnellement, comme convenu dans l'accord d'association à Schengen, et elle contribue aussi aux coûts opérationnels dans d'autres domaines de la coopération Schengen.

Quel est le rôle des spécialistes suisses dans les opérations Frontex?

Les tâches qui incombent aux spécialistes de la protection des frontières dans une opération Frontex varient selon que celle-ci s'effectue dans tel ou tel autre État. Jusqu'à présent, la Suisse a surtout participé à des opérations menées en Grèce, en Italie, en Bulgarie, en Espagne et en Croatie. Les spécialistes suisses de la protection des frontières sont principalement engagés comme débriefers (chargés d'audition), spécialistes en matière de documents, conducteurs de chiens ou observateurs, pour un à quatre mois. Ils ne sont pas déployés sur les navires des garde-côtes.

Les spécialistes des questions de retour apportent leur concours aux autorités nationales des États Schengen de différentes manières. À titre d'exemple, ils peuvent assurer l'escorte de personnes tenues de quitter le territoire durant leur retour. Ils aident aussi les autorités nationales à identifier les personnes et à obtenir les documents nécessaires, et ils collaborent avec les représentations diplomatiques des pays d'origine dans les États Schengen. Toutes les opérations de retour sont effectuées par du personnel non armé.

2 Schengen/Dublin

Schengen: de quoi s'agit-il?

La coopération Schengen facilite la mobilité dans le cadre de la libre circulation des personnes dans l'espace du même nom. En effet, il n'y a en principe plus de contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Afin de garantir la sécurité au sein de celui-ci, la surveillance des frontières extérieures a été renforcée au moyen de normes uniformes. Frontex soutient les États Schengen dans cette tâche. En Suisse, les frontières extérieures de l'espace Schengen se trouvent aux aéroports internationaux. En plus des contrôles et de la protection des frontières extérieures, la sécurité figure parmi les domaines de coopération des États Schengen. L'un des principaux instruments à cet égard est le système européen de recherches SIS (système d'information Schengen). Celui-ci permet d'avoir accès rapidement, dans toute l'Europe, aux informations de police sur les personnes et objets recherchés (signalement d'objets et de personnes).

L'accord d'association à Schengen a été signé par la Suisse le 26 octobre 2004 dans le cadre des Bilatérales II. Il a été accepté en votation populaire le 5 juin 2005 et est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008.

Pourquoi la Suisse doit-elle reprendre le nouveau règlement UE relatif à Frontex?

Conformément à l'accord d'association à Schengen, le droit suisse doit reprendre les développements de l'acquis de Schengen adoptés par l'Union européenne (UE). L'uniformité des normes et des règles dans tout l'espace Schengen est essentielle et est dans l'intérêt de l'ensemble des pays participants, y compris de la Suisse. Ce n'est que comme cela que la coopération pourra fonctionner et que d'éventuelles failles de sécurité pourront être évitées. Un nouveau développement de l'acquis ne s'applique pas automatiquement à la Suisse. Sa reprise et sa mise en œuvre doivent être acceptées par le Conseil fédéral et par le Parlement, ainsi que par le peuple en cas de référendum.

La réforme de Frontex a donné lieu à l'élaboration d'un nouveau règlement UE¹. Celui-ci a été adopté dans l'UE en 2019. Les Chambres fédérales en ont approuvé la reprise en octobre 2021. Le peuple est appelé à se prononcer sur elle le 15 mai 2022 en votation référendaire.

Dublin: de quoi s'agit-il?

La coopération Dublin repose sur le principe voulant que chaque demande d'asile qui est déposée dans l'espace Dublin est effectivement examinée sur le fond et qu'elle ne relève toujours que d'un seul État quant à son traitement. L'acquis de Dublin règle la question de la compétence et fixe aussi la procédure correspondante de transfert des personnes vers les États compétents, mais n'uniformise ni les motifs d'asile ni les procédures d'asile nationales.

L'espace Dublin englobe l'ensemble des États membres de l'UE et les quatre États associés à l'UE, à savoir la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. L'accord d'association à Dublin a été signé par la Suisse le 26 octobre 2004 dans le cadre des Bilatérales II. Il a été accepté en votation populaire en 2005 et est entré en vigueur le 12 décembre 2008.

Les accords d'association de la Suisse à Schengen et à Dublin sont juridiquement liés l'un à l'autre: si l'un est dénoncé ou cesse d'être applicable, l'autre devient automatiquement caduc.

3 Élargissement de Frontex

Pourquoi faut-il élargir Frontex?

L'expérience des dernières années et en particulier la crise migratoire de 2015/2016 ont montré que les contrôles des frontières extérieures de l'espace Schengen présentent des lacunes. Les franchissements des frontières extérieures n'ont pas pu être contrôlés de manière suffisamment efficace et complète, ce qui a donné lieu à des insécurités juridiques et à des abus.

Quels sont les objectifs de l'élargissement de Frontex?

- Surveillance et contrôles plus efficaces des frontières extérieures de l'espace Schengen
- Meilleure maîtrise de la pression migratoire et des éventuelles futures menaces aux frontières extérieures
- Accélération du retour effectif des personnes en situation illégale
- Assurance d'un niveau élevé de sécurité intérieure dans l'espace Schengen
- Respect du principe de solidarité, en particulier avec les États membres de Schengen qui sont exposés à une forte pressions migratoire à leurs frontières extérieures
- Renforcement de la protection des droits fondamentaux

Sur quels éléments porte l'élargissement de Frontex?

L'élargissement de Frontex vise à octroyer davantage d'argent, d'équipements et de personnel à l'agence, qui se verra aussi attribuer de nouvelles tâches dans le domaine du rapatriement des personnes tenues de quitter le territoire. Par ailleurs, l'effectif de l'office indépendant des droits fondamentaux sera renforcé.

Comment se présente l'augmentation des effectifs?

Progressivement, l'agence sera dotée de personnel supplémentaire. D'ici 2027, Frontex devrait pouvoir avoir à sa disposition jusqu'à 10 000 spécialistes en réserve pour le soutien aux États membres dans le cadre des contrôles des frontières extérieures à l'espace Schengen et

¹ 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. Version du JO L 295 du 14.11.2019, p. 1.

pour les activités dans le domaine du retour. Cet effectif comprend 3000 membres de personnel opérationnel directement employés par Frontex et travaillant en permanence pour Frontex et 7000 spécialistes détachés par les États membres de Schengen. Ces derniers seront convoqués au gré des besoins lorsque la situation l'exige.

Qu'est-ce que cela signifie pour la Suisse?

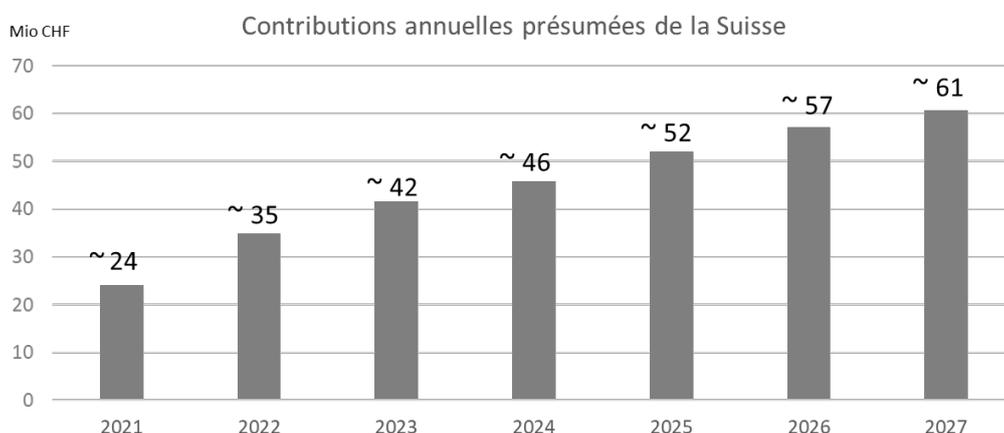
La réforme de Frontex entraîne aussi une augmentation du budget de l'agence. Parallèlement, la contribution financière proportionnelle de la Suisse à Frontex enregistre une hausse correspondante. Ainsi, la Suisse, comme tous les autres États membres, devra mettre davantage de personnel et de matériel à disposition de l'agence.

Combien de personnes la Suisse devra-t-elle mobiliser?

Le nombre d'interventions assurées par la Suisse pour l'agence augmentera progressivement jusqu'en 2027. À cette date, la Suisse pourrait devoir mettre environ 40 personnes à disposition de Frontex, si la situation l'exige. Il s'agit de contributions maximales. Pour chaque État membre, elles sont fixées dans les annexes au règlement. Les spécialistes suisses participent aux interventions dans les domaines de la protection des frontières et du retour.

Combien la Suisse verse-t-elle à Frontex?

Sur le plan financier, la Suisse fournit un soutien proportionnel à Frontex, comme cela a été convenu dans l'accord d'association à Schengen et comme cela est prévu aussi pour d'autres domaines de la coopération Schengen. La contribution de la Suisse se base sur le rapport entre le PIB national et le PIB de tous les États participants à Frontex. Selon les derniers calculs, la contribution augmente progressivement de 24 millions de francs en 2021 à environ 61 millions de francs probablement d'ici 2027. Il s'agit toutefois de calculs fondés sur les informations actuellement disponibles.



De quelle manière l'élargissement de Frontex renforce-t-il la sécurité de la Suisse?

Frontex est important pour le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen. L'agence soutient les États membres de Schengen responsables du contrôle des frontières extérieures. Étant donné que les garde-frontières vérifient, lors des contrôles aux frontières, si les conditions d'entrées sont remplies, l'engagement de Frontex renforce la sécurité dans l'ensemble de l'espace Schengen et favorise la liberté de voyager au sein de celui-ci. Comme elle est située au cœur de l'Europe, la Suisse est directement concernée par la situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Un contrôle efficace de ces frontières constitue donc un investissement en faveur de la sécurité de la Suisse.

De quelle manière Frontex participe-t-elle au rapatriement des personnes tenues de quitter le territoire?

Frontex coordonne et finance des vols communs pour le rapatriement des personnes tenues de quitter le territoire. La Suisse peut ainsi économiser des ressources et des frais de transport aérien. Depuis 2018, la Suisse soutient aussi, dans le cadre des opérations de Frontex, d'autres États Schengen dans l'identification des personnes tenues de quitter le territoire, l'obtention de documents de voyage et l'exécution de mesures de rapatriement. Cela permet d'éviter que les personnes qui doivent quitter l'espace Schengen passent d'un État membre de Schengen à l'autre. Les décisions en matière d'asile et de renvoi continuent à être prises par les différents États, pas par Frontex.

Frontex veille-t-elle au respect des droits fondamentaux et qui vérifie que c'est bien le cas?

Oui, Frontex doit veiller au respect des droits fondamentaux dans l'ensemble de ses activités. L'agence a également élaboré un code de conduite en la matière. Pour vérifier que Frontex respecte les droits fondamentaux et pour promouvoir leur respect, l'agence a créé en 2011 la fonction d'officier aux droits fondamentaux et un forum consultatif sur les droits fondamentaux. L'officier aux droits fondamentaux est chargé de contrôler le respect des droits fondamentaux par l'agence. Et le forum consultatif, qui est constitué notamment d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales, prodigue à l'agence des conseils sur les questions liées aux droits fondamentaux.

Dans le cadre de l'élaboration du nouveau règlement, la thématique des droits fondamentaux a joué un rôle central. À l'avenir, l'officier aux droits fondamentaux sera épaulé par 40 observateurs et observatrices des droits fondamentaux, qui doivent surveiller que les droits fondamentaux sont respectés lors des opérations sur place, afin que des mesures puissent être prises dans les cas où cela s'avère nécessaire.

Si une personne de Suisse est témoin de «pushbacks» (refoulements illégaux) dans le cadre d'opérations de Frontex, comment doit-elle se comporter?

Tout le personnel qui effectue des opérations de Frontex est tenu de dénoncer immédiatement d'éventuelles violations des droits humains constatées. Jusqu'ici aucun incident de ce genre n'a toutefois été rapporté. Lors d'opérations de Frontex, si des spécialistes de la protection des frontières détachés par la Suisse devaient observer des pushbacks ou étaient contraints de procéder à des pushbacks, ils devraient s'opposer à ces ordres et dénoncer ces actions. La Suisse ordonnerait alors le retrait immédiat de son personnel. Des directives en ce sens ont été édictées.

La Suisse peut-elle influencer le travail de Frontex?

En tant qu'État membre de Schengen, la Suisse a deux représentants au conseil d'administration de Frontex. Elle participe par conséquent aux décisions qui portent sur des thèmes qui la concerne directement, comme les questions liées aux engagements et aux équipements. Pour tous les autres thèmes, elle a un droit de regard. Au sein du conseil d'administration, elle s'engage pour le respect des droits fondamentaux. Cette position est systématiquement communiquée et défendue par la Suisse auprès de Frontex. En 2021, la Suisse a envoyé deux expertes des droits fondamentaux à l'office des droits fondamentaux de Frontex afin de soutenir ce travail. Par ailleurs, elle a fait valoir ses intérêts lors de l'élaboration du règlement.

4 Conséquences d'un non

Que se passera-t-il en cas de non?

La coopération de la Suisse avec les États Schengen et Dublin prend automatiquement fin en cas de rejet dans les urnes, à moins que tous les États de l'UE et la Commission européenne ne trouvent avec la Suisse, dans un délai de 90 jours, un accord unanime sur la poursuite de la coopération. Dans le cas contraire, l'accord d'association à Schengen, et aussi à Dublin, deviendrait caduc. Il n'y aurait alors pas besoin de résiliation ou d'une autre décision de l'UE. C'est en effet ce que prévoit l'accord approuvé par le peuple en 2005.

Même en cas de non, Frontex continuerait d'exister et d'intervenir aux frontières extérieures, toutefois sans le concours de la Suisse.

Quelles seraient les conséquences de la suppression des accords de Schengen et de Dublin?

Les conséquences de la fin de la coopération Schengen et Dublin seraient graves, en premier lieu pour la sécurité, l'asile, mais aussi pour le trafic frontalier et la liberté de voyager. Les pays voisins devraient introduire des contrôles systématiques aux frontières avec la Suisse, qui ne ferait alors plus partie de l'espace Schengen. Cela entraînerait de longs délais d'attente et nuirait considérablement au fonctionnement des espaces économiques et de vie transfrontaliers tels que nous les connaissons aujourd'hui.

La Suisse ne recevrait plus d'informations policières de la part des États Schengen, ce qui rendrait la lutte contre la criminalité très difficile et ferait de la Suisse une faille de sécurité en Europe. En particulier, le système central de recherche (système d'information Schengen, SIS) ne serait plus accessible à la Suisse. Or, il n'existe pas d'alternative. La Suisse deviendrait très attrayante pour les criminels, car il ne serait plus possible d'effectuer des contrôles efficaces. Dans le domaine de la migration également, la Suisse n'aurait plus accès aux systèmes d'information, ce qui constituerait une grande perte. Au total, la suppression des accords de Schengen et de Dublin coûterait plusieurs milliards par an à notre économie nationale (source: [Rapport du Conseil fédéral de février 2018](#)).

Quelles seraient les conséquences d'un non sur les relations avec l'UE en général?

Les relations de la Suisse avec l'UE dans son ensemble seraient plus tendues si la Suisse se retirait de la responsabilité commune du contrôle des frontières extérieures de Schengen et si la coopération avec les pays européens dans les domaines de la sécurité et de l'asile prenait fin. La recherche de solutions sur les différents points en suspens entre la Suisse et l'UE ne s'en verrait pas facilitée. Pour ne rien arranger, la réputation de la Suisse en pâtirait fortement.

En cas de non au projet Frontex, la Suisse risquerait-elle de devenir un îlot de migration illégale ou de menaces terroristes potentielles?

En tant que pays situé au cœur de l'Europe, la Suisse est tributaire d'un échange d'informations rapide et efficace avec les États Schengen. Le système d'information Schengen est l'instrument de recherche central qui permet de lutter de manière coordonnée contre la criminalité internationale au sein de l'espace Schengen, de détecter les actes terroristes et autres crimes graves et d'empêcher les entrées illégales. L'échange intensif d'informations entre États joue un rôle important à cet égard. Comme la Suisse n'aurait plus accès au SIS en cas de sortie de Schengen, il deviendrait plus facile pour les criminels d'entrer illégalement en Suisse sans être enregistrés à la frontière.

En cas de non au projet Frontex, la Suisse serait-elle confrontée à une augmentation du nombre de demandes d'asile?

Dans le cadre de l'accord de Dublin, la Suisse a jusqu'à présent transféré plus de demandeurs d'asile vers d'autres États européens (2020: 941) qu'elle n'a dû en accepter de ces derniers (2020: 877). Sans l'accord de Dublin, une procédure d'asile nationale devrait être menée pour toutes les personnes arrivant en Suisse. On peut supposer qu'un nombre très élevé de requérants d'asile dont la demande a été rejetée dans un autre État européen déposeraient une nouvelle demande en Suisse. Il incomberait à la Suisse d'examiner ces demandes et, le cas échéant, de renvoyer les requérants dans leur pays d'origine.

La caducité de l'accord d'association à Dublin entraînerait donc des coûts considérables. Dans le domaine de l'asile, la Suisse réalise des économies importantes grâce à la coopération Dublin (en moyenne 270 millions de francs par an; source: [Rapport du Conseil fédéral de février 2018](#)). Le rejet du projet Frontex entraînerait des coûts supplémentaires, car davantage de personnes resteraient en Suisse jusqu'à ce que leur demande d'asile soit examinée et clôturée.