



CENTRE SOCIAL PROTESTANT

Association suisse des Centres sociaux protestants – csp.ch

12 mars 2020

Réponse à la consultation relative au corps européen de garde-frontières et garde-côtes au sein de l'agence Frontex

En résumé

Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a ouvert [une consultation sur la participation de la Suisse au corps élargi de garde-frontières et de garde-côtes au sein de l'agence européenne Frontex](#). Il s'agit d'un développement de l'acquis Schengen auquel la Suisse est liée.

Le [règlement européen \(UE\) 2019/1896](#), qu'il est ici question d'approuver, vise le renforcement massif des effectifs et des prérogatives du corps européen de garde-frontières et garde-côtes, qui restera désigné par l'appellation « Frontex ». L'objectif principal de Frontex est de « protéger »¹ les frontières extérieures de l'espace Schengen. Le nouveau projet vise à développer une gestion européenne intégrée des frontières afin notamment d'« améliorer la gestion de la migration », « de maîtriser la pression migratoire et les futures menaces à ces frontières », « d'améliorer l'efficacité du retour des personnes tenues de quitter le territoire ». Le rôle de Frontex augmentera considérablement dans le domaine de l'exécution des renvois, notamment en instituant une « plateforme de gestion des retours ».

Pour accomplir ces nouvelles prérogatives, le règlement européen prévoit la constitution d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes composé d'un nombre maximal de 10'000 agents opérationnels à l'horizon 2027. En échange, les Etats Schengen, dont la Suisse fait partie, s'engage à financer Frontex et à contribuer à ses effectifs par le détachement de personnel. La contribution financière est fixée au *pro rata* du PIB. À ce stade le Conseil fédéral envisage une contribution allant de 25 millions en 2020 (contre 6 millions en 2015), à 83 millions en 2027, soit une augmentation de 332%. En plus de ces dépenses, la contribution en personnel se monte à 58 personnes dès 2021 (4 détachés de longue durée/38 détachés de courte durée/16 détachés pour une « réserve de réaction rapide) et vise 75 personnes en 2027 (16 détachés de longue durée/50 détachés de courte durée). « *Les profils du personnel nécessaire ne sont pas encore définis avec précision* ».

Ce personnel européen aura un pouvoir d'exécution qui constitue « *une nouveauté qui ne figure nulle part ailleurs dans la législation européenne* ».

« *Font partie des pouvoirs d'exécution:*

1 Le texte cité entre guillemets et en italique provient du rapport explicatif du Conseil fédéral concernant le présent projet.

- *la vérification de l'identité et de la nationalité des personnes, y compris la consultation des bases de données pertinentes;*
- *l'autorisation d'entrée après qu'un contrôle aux frontières a été effectué à un point de passage frontalier;*
- *le refus d'entrée après qu'un contrôle aux frontières a été effectué à un point de passage frontalier;*
- *l'apposition des cachets sur les documents de voyage (...);*
- *la délivrance de visas ou le refus de visa aux frontières;*
- *la surveillance des frontières;*
- *l'enregistrement des empreintes digitales de personnes;*
- *la liaison avec les pays tiers en vue de l'identification des personnes faisant l'objet d'une décision de retour et de l'obtention de documents de voyage pour ces personnes;*
- *l'escorte des ressortissants de pays tiers faisant l'objet de procédures de retour forcé. »*

Chaque pays devra établir un centre national de coordination, qui sera le point de contact responsable des échanges avec Frontex.

Les droits fondamentaux seraient garantis par la désignation d'un Officier aux droits fondamentaux, entouré d'une équipe de 40 « *contrôleurs des droits fondamentaux* » qui auront pour rôle d'évaluer en permanence le respect des droits fondamentaux dans les activités opérationnelles. Ce personnel recevrait « *une formation sur les droits fondamentaux* », par exemple sur « *l'accès à la protection internationale* » ou encore sur « *les orientations permettant d'identifier les personnes en quête de protection* ».

« *La plupart des dispositions du règlement [européen] sont directement applicables et ne requièrent donc pas d'être transposées dans le droit suisse.* » Seul l'article 45 al. 1 let. a et b. de la loi sur l'asile serait modifié de sorte à ce que les décisions de renvoi ne précise plus seulement l'obligation de quitter le territoire suisse, mais aussi l'espace Schengen.

La position des Centres sociaux protestants

Les réfugiés politiques n'ont pas de voies légales pour entrer en Europe

En l'absence de voies légales pour entrer dans l'espace Schengen puis sur le territoire suisse, la majorité des requérant-e-s d'asile contournent les contrôles douaniers. L'article 31 de la Convention relative au statut des réfugié-e-s précise qu'aucune sanction pénale ne peut leur être appliquée pour ce motif, pour autant qu'ils et elles se présentent sans délai aux autorités du pays d'arrivée pour demander leur protection. De fait, l'irrégularité de l'entrée est un passage presque obligé pour accéder à l'asile.

Le renforcement des dispositifs sécuritaires aux frontières de l'Europe pose donc la question de l'accès à une protection pour les personnes qui ont droit à l'asile. Le projet présenté ici fera que de nombreux-euses réfugié-e-s devront, pour avoir accès à une protection, courir toujours plus le risque

de mourir ou d'être victimes de violences, attendre toujours plus longtemps dans des endroits dangereux, dépenser toujours plus d'argent, financer toujours plus les organisations illégales de passeurs. Ce développement n'est pas souhaitable et les Centres sociaux protestants s'y opposent.

Certaines pratiques de Frontex sont contraires à la Constitution fédérale

L'article 35 alinéa 2 de la Constitution fédérale consacre l'obligation de l'Etat de s'organiser de sorte à œuvrer à la réalisation des droits fondamentaux. Le principe de non-refoulement (art. 25 al. 2 et 3 Cst), de même que la dignité humaine (art. 7 Cst), entre autres, font partie des droits fondamentaux. Même en déléguant la gestion de ses frontières à un tiers (l'agence Frontex), la Suisse reste tenue par ces obligations constitutionnelles.

La gestion des frontières de l'espace Schengen engendre des violations des droits fondamentaux². Des opérations de *push-back*, consistant à remettre des demandeurs d'asile en bateau aux garde-côtes libyens ou turcs, ou des demandeurs d'asile arrivés en Hongrie aux autorités serbes, entre autres exemples, ont été documentées³. Ces opérations constituent des violations au principe de non-refoulement. Des réfugiés peuvent se retrouver dans des situations de détresse inacceptables, voire en danger de mort, en Hongrie, en Bosnie, en Turquie ou encore en Libye. De plus, les situations humanitaires de certains camps *hot-spots* en Grèce, dans certains postes de police en Bulgarie, dans certains camps à Malte ou à Lampedusa, sont aussi largement dénoncées comme contraires, notamment, à la dignité humaine, aux droits de l'enfant ou à l'accès à une procédure d'asile⁴.

Dans ce contexte, des garanties très solides du respect des droits fondamentaux devraient être apportées pour que la Suisse puisse adhérer au règlement européen en question sans contrevenir à sa propre Constitution.

Les contrôleurs pour les droits fondamentaux, une mesure alibi

L'Officier aux droits fondamentaux et son adjoint sont désignés par le conseil d'administration de Frontex. De plus, les contrôleurs des droits fondamentaux sont formés par Frontex et font partie intégrante du personnel de l'agence. L'indépendance nécessaire pour assurer le respect des droits fondamentaux, en analysant de façon critique les activités de l'agence, n'est donc pas du tout garantie.

Il en va de même d'un système de plainte que les personnes migrantes peuvent saisir en cas de violation présumée de leurs droits fondamentaux. Les plaintes sont examinées à l'interne par Frontex.

Ces dispositifs constituent plutôt des mesures alibi. Les droits fondamentaux devraient être examinés, que ce soit au niveau opérationnel ou d'un mécanisme de plainte, par une instance indépendante de Frontex.

De plus, même si l'article 80 du Règlement européen précise que les activités déployées par Frontex doivent respecter les différentes conventions internationales et le principe de non-refoulement, il va

2 Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme [Sh.D. et autres c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du nord, Serbie et Slovaquie](#).

3 Voir, par exemple, [La Suisse participe au refoulement des migrants en Libye](#), Revue suisse, 2018.

4 Voir, par exemple, [L'Union européenne viole le droit international en mer Egée](#), RTS, 2020.

de soi que le renforcement du dispositif sécuritaire proposé ici risque d'entraîner de nouvelles violations des droits fondamentaux.

En l'absence de garanties suffisantes quant à la réalisation des droits fondamentaux, l'adhésion de la Suisse au règlement européen ici proposé est donc contraire à la Constitution fédérale (art. 35 al. 2). Les CSP sont d'avis que la Suisse ne peut pas y adhérer sans formuler d'importantes réserves, de sorte à respecter sa propre Constitution et sa tradition humanitaire.

Quel contrôle citoyen sur les agissements de Frontex ?

La délégation à une agence européenne de tâches importantes pose la question de la souveraineté du peuple suisse et du contrôle citoyen sur les activités développées par cette agence. Les citoyen-ne-s suisses sont éloigné-e-s des activités de Frontex, qui agit principalement sous commandement européen, dans une opacité favorisée par la bureaucratie européenne.

Pourtant, comme en témoignent les pétitions pour l'accès à des voies sûres et légales pour les réfugié-e-s (signée par 38'000 personnes) ou la mobilisation pour le sauvetage en mer (25'000 signatures pour que l'Aquarius batte pavillon suisse), les citoyen-ne-s suisses sont très attaché-e-s aux questions relatives aux frontières extérieures de Schengen et à l'accès des réfugié-e-s au continent européen. En augmentant les prérogatives d'une agence sur laquelle nous n'avons aucune emprise, peu d'information sur ses activités, peu de moyens de la critiquer formellement, c'est un peu plus de notre souveraineté qui nous échappe.

Un gouffre financier

Enfin, les Centres sociaux protestants soulignent l'importante contribution financière (83 millions en 2027) et contribution en personnel (75 employés en 2027) qu'implique le projet. L'attention de l'opinion publique se porte d'ordinaire plutôt sur les coûts liés à la procédure d'asile et à l'accueil des personnes à protéger, Pourtant, il apparaît ici clairement que les coûts des dispositifs sécuritaires sont faramineux, et augmentent de manière autrement plus rapide.