No 196, Octobre 2016, éditeur: Matthias Bieri

Asile: le Cgfr et la police sont-ils formés en cas d'urgence?

La «crise des réfugiés» en Allemagne a montré que la police frontalière avait besoin d'appui pour faire face à une forte hausse des arrivées de réfugiés. En Suisse, le Corps des gardes-frontière serait dans un tel cas secondé par des policiers (militaires). Grâce à leur formation, ceux-ci disposent de nombreuses compétences adaptées. Cependant, leurs possibilités d'intervention sont limitées.

Par Lisa Wildi

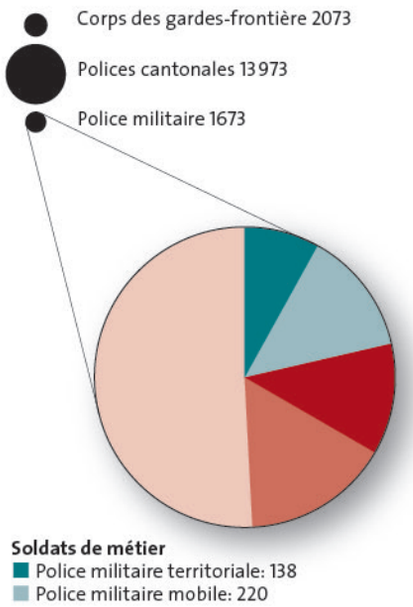
En automne 2015, la Police fédérale allemande (l'ancien Service fédéral de protection des frontières) a été confrontée à ses propres limites. Elle n'a plus été en mesure d'assumer seule le contrôle, le transport et l'enregistrement des demandeurs d'asile qui affluaient. La répartition des missions entre les différentes autorités a été maintes fois débattue au cours de la crise. En Suisse aussi, le Parlement s'est demandé plusieurs fois depuis l'automne dernier qui devait soutenir le Corps des gardes-frontière (Cgfr) en cas d'extrême urgence. Le «Plan d'urgence Asile» adopté en avril 2016 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes prévoit qu'en cas de situation d'exception (scénario qui ne se dessine pas actuellement), le Cgfr serait complété par des agents de la police cantonale et, si ce renfort est insuffisant, par des militaires. Les autres domaines de compétence resteraient en revanche inchangés, dans la mesure du possible.

Si les gardes-frontière se trouvaient dépassés, ils recevraient dans un premier temps l'appui des policiers. Les missions que ceux-ci exécuteraient alors dépendent notamment de leur formation. *D. Balibous / REU*

Si le Cgfr a besoin d'appui, le Département fédéral des finances (DFF), auquel le Cgfr est rattaché, doit alors demander le renfort des forces de police, en premier lieu auprès du canton concerné. La principale mission des policiers serait probablement de patrouiller dans les zones frontalières. Si cette mesure ne suffit pas, le DFF et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) doivent déposer auprès du Conseil fédéral une demande d'appui pour des troupes militaires. Le Conseil fédéral décide de la mobilisation de militaires et assigne des troupes au Cgfr. Dans un premier temps, des soldats de métier de la police militaire seraient vraisemblablement affectés. Ils auraient pour mission de protéger les gardes-frontière ou de les aider à effectuer les contrôles aux postes-frontière. Au cas où cet appui se révélerait insuffisant, des soldats de milice seraient mobilisés, par exemple pour surveiller et bloquer certains secteurs de frontière. Si l'engagement d'appui de l'armée dure plus de trois semaines ou nécessite plus de 2 000 militaires, le Parlement doit autoriser l'intervention au cours de sa session suivante. En cas de situation d'urgence en matière d'asile, le DDPS apporterait aussi son soutien au Cgfr et au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) en fournissant des troupes et des équipements dans les domaines des affaires sanitaires, de la construction, de la logistique et des transports. L'armée aide-

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Comparatif des effectifs



Source: Sécurité militaire

rait également le SEM à chercher et mettre à disposition des centres d'hébergement pour les demandeurs d'asile.

Des voix se sont élevées pour rappeler que la police et la police militaire peuvent uniquement aider les gardes-frontière, et non les remplacer, vu que leur personnel ne possèderait pas la formation adéquate. Les formations de ces corps présentent pourtant de nombreuses similitudes. Dès lors, il convient de se demander quelles seraient les missions de police des frontières à assurer en cas d'urgence en matière d'asile et si les policiers (militaires) et les gardes-frontière possèdent la formation adéquate pour réaliser ces missions et pour travailler ensemble dans ce cadre. Dans un premier temps, l'analyse de la «crise des réfugiés» qui a touché l'Allemagne en 2015 nous renseigne sur les tâches prises en charge par la Police fédérale, la police des Länder et la Bundeswehr. Dans un second temps, nous examinerons les coopérations des policiers (militaires) et des gardes-frontière suisses, ainsi que leurs formations.

La «crise des réfugiés» en Allemagne

En Allemagne, la Police fédérale est notamment responsable de la protection des frontières et du contrôle des arrivants. Pendant la «crise des réfugiés» de l'automne 2015, ses principales missions étaient les suivantes: contrôler les personnes aux postes-frontière, organiser les foules d'arrivants, assurer l'ordre et la sécurité, vérifier les identités, relever les informations personnelles et les empreintes digitales, comparer ces données avec les bases de données, établir des documents provisoires et transporter les demandeurs d'asile jusqu'aux centres de premier accueil. Le pistage et l'arrestation des passeurs faisaient également partie du travail quotidien.

En raison du grand nombre de réfugiés arrivant, le personnel de la Police fédérale a été temporairement dépassé dans certains Länder. Les fonctionnaires ont fait d'innombrables heures supplémentaires et atteint leurs limites. Pour les aider, on a d'abord fait appel à des policiers fédéraux des Länder voisins. Des agents armés des autorités douanières ont été mobilisés en plus. La police des Länder a apporté son soutien, par exemple pour enregistrer les réfugiés, organiser leur transport ou leur trouver des hébergements. Elle a également garanti la protection des réfugiés dans les centres de premier accueil.

Les gouvernements de plusieurs Länder ont offert un appui plus poussé au gouvernement fédéral. Par exemple, le gouvernement de Bavière a proposé des policiers bavarois pour seconder la Police fédérale à la frontière. Cette aide a cependant été refusée à cause des règles de compétence. Pour la même raison, les soldats de la Bundeswehr et les policiers militaires n'ont pas effectué de contrôles policiers aux frontières ni appliqué de mesures de sécurité à l'intérieur du pays. Ces missions régaliennes sont réservées à la Police fédérale ou à la police des Länder. Des soldats ont toutefois aidé à construire des hébergements pour les réfugiés et à enregistrer les demandeurs d'asile. La protection civile, au sein de laquelle les pompiers, la THW (Agence fédérale pour le secours technique), la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires ont uni leurs forces, a assuré les premiers soins médicaux et organisé le ravitaillement alimentaire et en vêtements. De nombreux bénévoles ont participé aux mesures de soutien logistique.

Les coopérations actuelles en Suisse

En Suisse, même si la collaboration entre le Cgfr et la police militaire (la Sécurité militaire ou Séc mil) ou entre le Cgfr et la police n'est pas enseignée pendant la formation, elle existe au quotidien. L'armée peut, selon la Constitution fédérale, apporter son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles sont confrontées à de graves menaces pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. En vertu de la loi sur l'armée, celle-ci peut fournir un service d'appui sur demande des autorités civiles. Les militaires peuvent notamment être mobilisés pour protéger les personnes ainsi que les équipements nécessitant une sécurisation, en cas de catastrophe ou pour accomplir d'autres tâches d'importance nationale. L'aide est apportée selon le principe de subsidiarité, c'est-à-dire uniquement si les autorités civiles ne sont plus en mesure de mener à bien les missions qui leur incombent.

La formation de métier de la Sécurité militaire assurait jusqu'il y a quelques années un engagement subsidiaire de sûreté pour le Cgfr. Cet engagement d'appui baptisé «LITHOS», mis en place en raison de la situation de sécurité et du manque de ressources propres du Cgfr, a duré de 1997 à 2012. En moyenne 84 policiers militaires ont travaillé quotidiennement pour le Cgfr pendant cette période. Selon l'Ordonnance sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière (OSPF), les troupes militaires, donc également les policiers militaires, peuvent exécuter trois types de missions aux frontières: la surveillance de la frontière du pays, la protection des gardes-frontière et des policiers aux postes-frontière ainsi que sur le terrain, et d'autres missions de nature analogue. L'ordonnance indique également que les troupes militaires ne peuvent intervenir aux frontières que pour exécuter les missions pour lesquelles elles disposent de l'instruction appropriée.

Les formations présentent pourtant de nombreuses similitudes.

La collaboration entre le Cgfr et les polices cantonales a, elle aussi, été intense ces dernières années. Elle est règlementée par des accords de coopération qui se sont révélés nécessaires dans l'optique de l'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen/Dublin en 2008 qui a modifié et élargi le champ d'attribution du Cgfr. Depuis, le service de surveillance des frontières n'intervient plus uniquement aux frontières, mais aussi à l'arrière, ce qui a impliqué une entente et une collaboration avec les autorités policières locales. La coopération entre policiers et gardes-frontière s'est organisée au

quotidien. Le Cgfr apporte souvent son appui aux polices cantonales dans les zones frontalières. Les gardes-frontière réalisent désormais des contrôles routiers et des tests d'alcoolémie, contrôlent le respect de l'Ordonnance sur la durée du travail et du repos et sécurisent le lieu de crime jusqu'à l'arrivée des forces de police en cas de cambriolage, de violence domestique ou d'accident de la route. Les formations de métier de la Séc mil fournissent également un soutien sporadique au Cgfr et à la police cantonale pour des contrôles de la circulation routière et des personnes. Selon l'ébauche de la nouvelle loi sur l'armée, elles devraient pouvoir apporter une aide spontanée aux organes de police civils et au Cgfr.

Les résultats d'études récentes, qui seront notamment publiés sous peu dans le «Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik» (Bulletin 2016 sur la politique de sécurité suisse), confirment que les policiers et les gardes-frontière collaborent étroitement et que leur travail quotidien est similaire. Les policiers cantonaux et les gardes-frontière coopèrent beaucoup en comparaison à d'autres services du secteur de la sécurité. De plus, ils luttent essentiellement contre les mêmes menaces. La petite criminalité, les violences contre la vie et l'intégrité corporelle, les infractions routières et les problèmes liés aux migrations occupent autant le Cgfr que les polices cantonales. Outre ces dangers, les gardes-frontière ont aussi affaire au terrorisme, au trafic d'êtres humains, au trafic d'armes et au blanchiment d'argent. Les policiers cantonaux sont, quant à eux, confrontés en plus au hooliganisme.

La formation de la police et du Cgfr

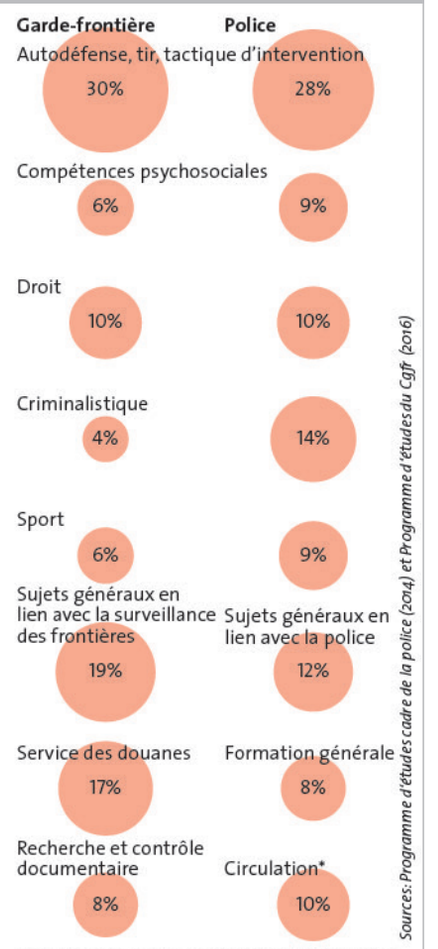
Une comparaison peut se limiter aux formations de la police et des gardes-frontière. En effet, les membres de la Séc mil qui assurent des missions de police classiques au sein de l'armée, c'est-à-dire les agents de la Police militaire territoriale (PM ter), suivent depuis 2010 la formation de la police civile. Les membres de la PM ter formés avant cette date ont passé depuis l'examen professionnel de policiers. Ainsi, ils peuvent également intégrer un corps de police civile. Les membres de la Police militaire mobile (PM mob) suivent une formation militaire interne de chargés de sécurité et ne sont pas pris en compte ici. Les milices comme le Détachement de protection du Conseil fédéral (DPCF) et le Service de sécurité de la police militaire (SSPM), qui sont déployés en cas d'urgence, sont essentiellement constituées de policiers civils prêts à accomplir leur service militaire sous cette forme, même s'ils seraient exemptés du service militaire obligatoire en tant que policiers. Les bataillons de police militaire 1 et 2, en revanche, ne comportent que quelques policiers civils (voir la figure p. 2).

Les formations de base de la police et du Corps des gardes-frontière sont très similaires du point de vue de la structure comme du contenu. Toutes deux dotent les élèves de compétences qui seraient utiles en cas d'urgence en matière d'asile. Ainsi, tous apprennent à réaliser des contrôles de personnes, à demander des papiers d'identité, à palper des personnes à la recherche d'objets dangereux ou à assurer un service d'ordre en cas de grande affluence. Les gardes-frontière comme les policiers apprennent également à se défendre et à défendre les autres dans les situations d'urgence ou à faire usage de moyens de contrainte. Les formations sont pratiquement identiques pour ce qui a trait à la police de sûreté, notamment l'autoprotection et le maniement des armes. Les futurs policiers et gardes-frontière apprennent à manier les armes à feu et les matraques, à appréhender quelqu'un ou à appliquer des tactiques d'intervention.

Les apprentis apprennent également à réagir correctement dans les situations de crise et de conflit, à adopter un mode de communication adapté à la situation ou à gérer le stress. L'éthique et les droits de l'homme figurent au programme des deux formations. Dans ces matières qui relèvent des aspects psychosociaux et de la police de sûreté, les mêmes outils pédagogiques sont souvent utilisés. Le temps qui leur est consacré varie cependant en partie (voir la figure p. 3). Ainsi, un policier suit une formation en psychologie plus poussée qu'un garde-frontière. En effet, les premiers seront plus souvent confrontés aux confrontations interpersonnelles dans leur travail quotidien. De même, l'école des gardes-frontière aborde plus superficiellement le domaine de la police de proximité (*Community Policing,* CP), dans lequel les compétences sociales et les aptitudes de communication jouent un rôle essentiel. Les policiers, en revanche, étudient de manière approfondie la théorie du CP et apprennent des moyens concrets de gagner la confiance de la population afin de prévenir ainsi les affaires criminelles ou les accidents au sein des communautés.

Les tâches administratives, l'enregistrement des personnes ou l'établissement de documents officiels font partie du quotidien des policiers comme des gardes-frontière. Au cours de leur formation, ils apprennent notamment à enregistrer des données personnelles et à consigner des événements par écrit dans le cadre de l'établissement de rapports. Une grande importance est accordée aux capacités d'expression dans la langue maternelle dès les épreuves d'admission. Les écoles de police développent ensuite ces compétences. Les langues étrangères, qui seraient très utiles pour la gestion des réfugiés, ne sont malheureusement enseignées ni dans les écoles de police, ni au centre de formation du Cgfr. L'école de police de Zurich, qui propose des cours d'anglais, constitue une exception. Les gardes-frontière, quant à eux, apprennent souvent une langue étrangère après la formation de base et bénéficient de cours de langue en interne, ainsi que de programmes d'échange.

Comparatif des plans d'études



Le programme d'études cadre de la police comprend au total 1200 heures, le programme d'études du Cgfr 802 heures (hors stages).

* Beaucoup des parties de ce module sont aussi traitées dans des modules des gardes-frontière.

Le droit est un autre domaine dans lequel les formations de la police et du Cgfr présentent des similitudes. Les aspirants policiers et gardes-frontière suivent des cours sur le droit pénal, le code de procédure pénale, le droit de la circulation routière, la loi sur les étrangers ou encore la loi sur les armes. La loi sur les étrangers est toutefois traitée de manière plus approfondie chez les gardes-frontière. Policiers et gardes-frontière acquièrent aussi des connaissances juridiques spécifiques à leurs métiers respectifs. Les futurs policiers étudient par exemple les conditions à remplir pour que la police puisse prendre des mesures de coercition, le droit civil, la législation sur l'alcool ou la loi sur la protection de l'environnement. Les futurs gardes-frontière se penchent plutôt sur les sujets liés au droit douanier, notamment les procédures douanières, les dispositions réglementaires relatives aux douanes et les droits de circulation. Leur formation aborde aussi le contrôle documentaire, les recherches internationales et d'autres sujets généraux tels que les accords de Schengen/Dublin, le déroulement de la procédure d'asile et l'octroi de permis de séjour. Un garde-frontière est donc familiarisé avec les conditions d'entrée, les accords de réadmission ou les accords avec les pays voisins en matière de police. Contrairement à un policier, il peut décider si une personne est autorisée à entrer sur le territoire ou non.

De nombreuses responsabilités et missions sont règlementées par la loi.

Du point de vue structurel, la formation de base des policiers comme des gardes-frontière dure un an et débouche sur un examen professionnel fédéral. Les programmes comportent des séances d'entraînement en conditions proches de la réalité, des cours théoriques, mais aussi des stages dans les sections. Pour les gardes-frontière, la formation de base est suivie de deux ans de formation complémentaire obligatoire au cours desquels ils étudient les questions liées aux douanes, le contrôle documentaire, la criminalistique, la tactique d'intervention, le service d'ordre ainsi que la recherche et le sauvetage. Pendant ces deux années, les gardes-frontière fraîchement formés travaillent dans deux de leurs trois futurs lieux d'affectation possibles (troupes mobiles, réseau ferré, aéroports). Dans la police aussi, il est courant que les novices suivent des programmes d'initiation au sein de leur corps ou effectuent des stages dans différents services. Les policiers militaires se familiarisent également avec l'organisation, les prescriptions et règlements ainsi que l'équipement de leur corps dans le cadre d'une formation de plusieurs mois. Cependant, les policiers ne suivent pas trois ans de formation comme leurs collègues du Cgfr.

Au-delà des points communs et des légères différences dans le contenu et la structure de leurs formations de base, on constate surtout que policiers et gardes-frontière possèdent le même esprit de corps et souvent des conceptions similaires de la manière de (r)établir et maintenir la sécurité. Cependant, les divergences dans leurs mandats font qu'ils ont une vision différente de leur mission. Un garde-frontière se considère comme un «chasseur» recherchant des personnes qui ont violé le droit douanier ou le droit d'entrée. Un policier se voit plus comme quelqu'un qui résout les problèmes, à qui on signale les violations de la loi et les situations d'urgence ou qui les identifie lors de patrouilles, et dont la mission est de constater et de sanctionner ces cas ou d'aider les personnes touchées.

Possibilités et limites

Les policiers comme les gardes-frontière sont formés pour faire face à de nombreux défis associés à une «crise des réfugiés» et disposent de l'expérience nécessaire en matière de coopération. De par leur formation, les policiers et les membres de la PM ter seraient même théoriquement en mesure d'apporter un soutien au Cgfr dans davantage de domaines que ceux prévus, par exemple le service d'ordre, l'enregistrement ou la première prise en charge psychologique des demandeurs d'asile. Pour ce qui est de la police de sûreté, de la gestion des crises et des conflits, des bases juridiques et de la conception de l'établissement et du maintien de la sécurité, leurs dénominateurs communs leur offrent la possibilité de coopérer étroitement. Mais en pratique, les polices cantonales et en particulier la PM ter seraient rapidement à court de personnel pour assumer toutes les missions décrites ou apporter un appui prolongé au Cgfr. Les agents affectés aux frontières pour aider le Cgfr feraient défaut ailleurs. En outre, les policiers (militaires) ne possèdent pas de connaissances appliquées à la surveillance des frontières concernant les autorisations d'entrée et la procédure d'asile. Ils devraient donc suivre une formation complémentaire dans ces domaines. À cela s'ajoute le fait qu'en Suisse, comme en Allemagne, de nombreuses responsabilités et missions sont règlementées par la loi. Pour l'armée, par exemple, une ordonnance précise les missions que les troupes militaires, par conséquent aussi les policiers militaires, peuvent assurer aux frontières. À cause des lacunes dans sa formation sur les questions liées aux frontières et des dispositions légales, un policier ou un membre de la PM ter ne peut donc pas réaliser toutes les tâches qui incombent à un garde-frontière, et encore moins l'inverse. Pourtant, les fortes similitudes dans leurs formations et leur coopération fréquente dans un grand nombre de domaines font que les policiers (militaires) sont en mesure d'apporter un soutien au Cgfr en cas de situation d'exception.

Lisa Wildi est collaboratrice scientifique au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Elle est notamment coauteure de *Vom Landjäger zum modernen Ordnungshüter: Die Polizeiausbildung in der Schweiz* (à paraître).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

«One Belt, One Road»: la nouvelle route de la soie No 195
Des processus de la RSS négociés No 194
Libye: dans l'œil du cyclone No 193
La sécurité énergétique transatlantique No 192
Paix et violence en Colombie No 191
Bosnie-Herzégovine 20 ans après la fin de la guerre No 190

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich