

**Conférence des chefs des
départements cantonaux de
justice et police
(CCDJP)**

**Département fédéral de
justice et police
(DFJP)**

Groupe de travail Criminalité des étrangers (AGAK)

Rapport final

5 mars 2001

Table des matières

1. Situation initiale

- 1.1 Mandat
- 1.2 Composition du groupe de travail
- 1.3 Déroulement des travaux

2. Notion de "criminalité des étrangers"

3. Sentiment de sécurité au sein de la population

4. Contexte de la politique à l'égard des étrangers

- 4.1 Objectifs de la politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers
- 4.2 Instruments actuellement disponibles dans le droit des étrangers
- 4.3 Présence étrangère en Suisse
 - 4.3.1 Réglementation des conditions de résidence dans le droit des étrangers
 - 4.3.2 Evolution des effectifs et chiffres actuels
 - 4.3.2.1 Domaine des étrangers en général
 - 4.3.2.2 Domaine de l'asile en particulier

5. Etendue des problèmes et des carences (survol)

6. Résultats des analyses statistiques

- 6.1 Matériel statistique disponible
 - 6.1.1 Statistique policière (Confédération)
 - 6.1.2 Statistiques policières de la criminalité (cantons)
 - 6.1.3 Statistique des condamnations pénales (Confédération)
 - 6.1.4 Statistique pénitentiaire (Confédération)
 - 6.1.5 Conclusions
- 6.2 Condamnations pénales de ressortissants suisses et étrangers en 1998
 - 6.2.1 Définitions et abréviations
 - 6.2.2 Survol
 - 6.2.3 Durée du séjour en Suisse des personnes condamnées
 - 6.2.4 Infractions
 - 6.2.4.1 Vue d'ensemble
 - 6.2.4.2 Principales indications relatives aux diverses catégories de personnes
 - 6.2.4.3 Structure des infractions
 - 6.2.4.4 Types d'infractions commises par les ressortissants suisses et par les ressortissants étrangers
 - 6.2.5 Nationalité des ressortissants étrangers condamnés
 - 6.2.6 Cantons concernés au premier chef
 - 6.2.7 Personnes relevant du domaine de l'exécution des peines
 - 6.2.8 Evolution de la durée des peines selon la statistique des condamnations
- 6.3 Principales indications fournies par les statistiques policières et par les statistiques internationales
 - 6.3.1 Statistique policière de la criminalité (Confédération)
 - 6.3.2 Statistiques policières de la criminalité (cantons)
 - 6.3.3 Statistique des stupéfiants (Confédération)

- 6.3.4 Comparaison internationale
 - 6.3.4.1 Statistique INTERPOL
 - 6.3.4.2 Statistiques nationales
- 6.4 Récapitulation des analyses statistiques

7. Constats tirés des interrogatoires de victimes

- 7.1 Quelques aspects fondamentaux
- 7.2 Constats relatifs aux étrangers en particulier
 - 7.2.1 Suppositions émises par les victimes d'infractions quant à la provenance des auteurs
 - 7.2.2 Motifs de l'attribution d'une infraction à une catégorie d'auteurs particulière
 - 7.2.3 Quelques déductions

8. Tendances de la criminalité des étrangers dans les pays limitrophes

9. Principaux groupes de problèmes et carences essentielles

- 9.1 Survol
 - 9.1.1 Maintien des étrangers délinquants hors des frontières nationales
 - 9.1.2 Prévention et répression des infractions commises par des étrangers à l'intérieur des frontières nationales
 - 9.1.3 Prévention de la récidive et exécution des renvois
 - 9.1.4 Aspects de la prévention en particulier
 - 9.1.5 Aspects généraux
- 9.2 Thèmes déjà traités dans le cadre de projets en cours

10. Perspectives de la politique d'intégration

- 10.1 Audition des représentants de quelques communautés d'étrangers
 - 10.1.1 Motifs cités pour expliquer l'augmentation de la criminalité des étrangers
 - 10.1.2 Interventions jugées nécessaires
- 10.2 Audition des représentants d'institutions et d'oeuvres d'entraide suisses
 - 10.2.1 Appréciation de la Commission fédérale pour la jeunesse
 - 10.2.2 Appréciation de la Centrale pour les questions familiales (OFAS)
 - 10.2.3 Appréciation de l' "Asylorganisation Zürich"
 - 10.2.4 Appréciation de la Commission fédérale des étrangers
 - 10.2.5 Appréciation de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés
- 10.3 Récapitulation

11. Conclusions

- 11.1 Eléments fondamentaux
- 11.2 Interventions nécessaires

12. Catalogue de mesures (annexe au rapport final)

13. Propositions

I. Résumé

1. Situation initiale et mandat

A la fin des années nonante, diverses personnes du service public (politique cantonale et communale, Corps des gardes-frontière, police, administration et école) ont été victimes d'infractions et de menaces. La question de la pertinence des fondements juridiques existants ainsi que des instruments et des moyens à disposition s'est alors posée. Au sein de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), il a été suggéré d'étudier l'opportunité de mener une vaste campagne d'explication et d'information. Cette réflexion a débouché sur l'institution d'un groupe de travail ad hoc, composé de représentants de toutes les autorités fédérales, cantonales et communales concernées et chargé d'analyser l'état actuel de la menace dans le secteur de la criminalité des étrangers, d'évaluer les instruments juridiques et pratiques existants, d'examiner des questions liées aux compétences, aux structures et à la procédure ainsi que de proposer des mesures. La direction du groupe de travail a été confiée, sous la forme d'une co-présidence, à MM. Roland Eberle, alors chef du Département de la justice et de la sécurité du canton de Thurgovie, et Peter Huber, directeur de l'Office fédéral des étrangers du DFJP.

2. Eléments saillants des travaux

Les travaux ont rapidement révélé l'ampleur extraordinaire des questions et des problèmes que soulève un sujet comme la "criminalité des étrangers". En voici les aspects essentiels:

- Présentation et valeur indicative des documents statistiques
- Rapport entre les dangers réels et leur perception subjective
- Aspects relatifs aux structures et aux compétences
- Questions d'information, d'analyse, de coopération et de coordination
- Questions de contrôle et de protection
- Problèmes de ressources
- Problèmes liés aux tâches de relations publiques et aux comptes rendus des médias
- Questions relatives à l'intégration et mesures susceptibles d'inspirer confiance.

Il convient de relever à cet égard que de nombreux groupes de problèmes ne sont pas spécifiquement liés aux étrangers et qu'ils revêtent plutôt de l'importance dans le contexte de la criminalité en général. Cela dit, on ne saurait ignorer que la criminalité des étrangers, compte tenu de sa proportion dans l'ensemble plus élevée que celle des Suisses, mais aussi de son fort taux d'infractions violentes et de délits graves en matière de stupéfiants, constitue un phénomène qui requiert des mesures sectorielles particulières. D'autre part, des considérations de légalité et d'équité commandent de faire preuve de l'objectivité la plus grande possible et d'éviter tout critère d'appréciation susceptible d'éveiller une impression de discrimination.

Le groupe de travail "Criminalité des étrangers" (AGAK = abréviation de la dénomination allemande "**A**rbeitsgruppe **A**usländer**k**riminalität") s'est principalement penché sur les questions relatives au matériel statistique disponible et aux indices de criminalité potentielle qui en ressortent; il s'est également attaché à déterminer et à

analyser les principaux problèmes et les carences essentielles, de même qu'à recenser les interventions jugées nécessaires par les institutions et œuvres d'entraide suisses, d'une part, et par les communautés d'étrangers concernées au premier chef, d'autre part, ainsi que les mesures qui, en conséquence, s'imposent. Les constats tirés des interrogatoires de victimes et de statistiques étrangères ont été intégrés dans les travaux, mais n'ont pu faire l'objet d'une analyse approfondie.

Ces derniers temps, bien des choses ont bougé, tant à l'échelon de la Confédération qu'à celui des cantons, dans des domaines qui touchent à la sécurité au sens large du terme, à la criminalité et à sa répression en général, ainsi qu'aux étrangers en particulier. De nombreux projets mis en train concernent aussi bien des aspects matériels des divers problèmes recensés que des questions de compétences et d'exécution et analysent des points que l'AGAK juge particulièrement importants. Il s'agira donc, en partie du moins, de poursuivre résolument les travaux engagés qui, du même coup, permettront de répondre à certaines des exigences de l'AGAK.

3. Résultats des travaux

Les résultats de ces vastes travaux peuvent se résumer comme suit:

3.1 Eléments fondamentaux

Les infractions sont diversement perçues et ressenties au sein de la population. Cette **perception subjective** dépend notamment de la manière dont les actes délictueux sont relatés dans les médias ainsi que du degré d'intensité et d'immédiateté que revêt une infraction, notamment un acte de violence, pour la personne concernée; la fréquence et l'intensité régionales des infractions jouent elles aussi un rôle. A cet égard, l'expérience montre que les délits et les abus retiennent l'attention de façon particulièrement marquée lorsqu'ils sont commis par des étrangers.

Bien qu'elles témoignent d'une très grande diversité dans la saisie et le traitement des données relatives à la criminalité et qu'elles laissent finalement à désirer, les **analyses statistiques** n'en montrent pas moins clairement que les ressortissants étrangers représentent une part prépondérante des personnes suspectes recensées dans la statistique policière de la criminalité (1999: 54,3%), mais aussi de celles qui figurent dans la statistique des condamnations pénales (1998: 46,3%). A cet égard, la proportion de requérants d'asile est particulièrement élevée. Mesurée à la population adulte moyenne des différentes catégories, la proportion des personnes condamnées de nationalité suisse est de 0,8%, alors que celle des personnes de nationalité étrangère s'élève à 1,3% et qu'elle atteint même 7,8% chez les requérants d'asile (soit près de dix fois celle des Suisses et six fois celle des autres personnes de nationalité étrangère). Si l'on fait abstraction des infractions aux règles de la circulation routière, aux dispositions du droit des étrangers et au code pénal militaire, cette proportion est de 0,3% de la population de nationalité suisse (15'576 personnes condamnées), de 0,6% de la population de nationalité étrangère (5'958 personnes condamnées) et de 4% des requérants d'asile (2'289 personnes condamnées; proportion douze fois supérieure à celle des Suisses).

En résumé, les analyses statistiques présentent les résultats suivants:

- 46% des personnes condamnées en 1998 étaient de nationalité étrangère. Les requérants d'asile représentent quelque 7% de l'ensemble des personnes condamnées. Le taux des condamnations pénales est deux fois plus élevé chez les jeunes requérants d'asile de sexe masculin que parmi les citoyens suisses appartenant au même groupe d'âge. Le taux des condamnations pénales culmine chez les requérants d'asile masculins, âgés de moins de 30 ans, qui séjournent en Suisse depuis moins de deux ans (15%, et même 28% si l'on inclut les personnes condamnées sur la base de la LSEE); dans ce contexte, les infractions contre le patrimoine et les infractions en matière de stupéfiants sont relativement fréquentes.
- 20% de l'ensemble des personnes condamnées n'ont pas de domicile en Suisse. 32% de ces personnes ont été condamnées exclusivement pour des infractions à la LSEE. L'ampleur et la composition de la population de référence de ce groupe ne sont pas connues.
- Les ressortissants étrangers de sexe masculin domiciliés en Suisse présentent un taux de condamnations légèrement plus élevé que les Suisses (30% en moyenne). En raison des différences de composition socio-structurelle, ce taux est supérieur chez les personnes qui séjournent plus longtemps en Suisse. En revanche, la structure des délits commis par ces personnes ne diffère guère de celle des Suisses condamnés; on note cependant une plus grande fréquence des infractions violentes.
- Dans l'ensemble, la proportion d'étrangers la plus forte se situe parmi les condamnations pour infractions violentes (principalement rixes et agressions, 82%), trafic de stupéfiants (80%) et cambriolages – estimés tels¹ - (64%).
- Le taux des condamnations, qui présente de grandes différences entre requérants d'asile et population étrangère résidante, varie aussi fortement selon la nationalité. Dans l'ensemble, ce taux est par exemple plus faible dans la population originaire de l'Europe occidentale que dans la population originaire de l'Europe orientale. Outre les influences culturelles, les conditions d'existence des groupes concernés peuvent offrir une explication plausible à ce phénomène.
- Par rapport au nombre total des dénonciations qui demeure constant, la proportion d'étrangers parmi les auteurs d'infractions présumés ayant fait l'objet d'une dénonciation policière a plus que doublé depuis 1982, alors que parmi les auteurs d'infractions identifiés le taux de criminalité attribuée à la population suisse a diminué d'un tiers.
- Les comparaisons internationales montrent que la Suisse présente un faible taux de criminalité, malgré une proportion élevée d'étrangers, tant parmi les auteurs d'infractions présumés que dans sa population résidante.

Dans ce contexte, une réalité (à laquelle on ne s'attendait pas vraiment et qu'il n'est guère possible d'expliquer sans une analyse plus poussée) retient particulièrement l'attention: ***plus la durée du séjour s'allonge, plus les condamnations pénales de***

¹ Le CP ne consacre aucune disposition particulière au "vol par effraction"; en l'occurrence, la condamnation est prononcée pour vol ainsi que, si plainte a été déposée, pour violation de domicile et dommage à la propriété. La proportion des "cambriolages" ne peut donc reposer que sur une estimation.

ressortissants étrangers, de sexe masculin surtout et, dans une moindre mesure, de sexe féminin également, deviennent fréquentes; il convient cependant de noter que, parmi les personnes nées en Suisse, nulle classe d'âge n'est touchée plus fortement qu'une autre. C'est en revanche au cours des deux premières années de leur séjour en Suisse que les requérants d'asile sont le plus fréquemment condamnés, ce taux diminuant fortement par la suite. Ce constat porte aux conclusions suivantes: s'agissant des requérants d'asile, il convient de prendre, dès leur arrivée déjà, des mesures propres à les empêcher de commettre des infractions; quant aux autres étrangers, ils appellent des mesures de nature à prévenir leur "glissement" ultérieur vers la criminalité².

Dans le secteur du **tourisme à but criminel**, le niveau de vie élevé que connaît la Suisse exerce un attrait évident. A cet égard, le développement de notre système de moyens de droit et le standard relativement haut de nos prisons ne sont guère de nature à exercer un effet dissuasif sur les délinquants potentiels originaires de pays en voie de développement.

3.2 Interventions nécessaires

Dans ces conditions, les mesures susceptibles de favoriser une meilleure intégration des étrangères et des étrangers dans la société³ revêtent une importance capitale. Ce jugement, formulé par l'AGAK rejoint pleinement les déclarations, faites lors de leur audition, par les représentants d'institutions, d'oeuvres d'entraide et de communautés d'étrangers, qui ont unanimement attribué à une **intégration insuffisante la cause principale du taux élevé de criminalité parmi les étrangers**. Aux yeux du groupe de travail, il convient également dans ce contexte **d'améliorer l'information des étrangères et des étrangers** sur l'organisation, les tâches, les compétences et le fonctionnement des autorités, sur l'ordre juridique ainsi que sur les us et coutumes en vigueur dans notre pays et sur les conséquences de leur inobservation. A cet égard, le concours de personnes appartenant au même groupe de population joue un rôle très important (cf. rapport, ch. 10.1.2).

Dans le **domaine de l'asile**, il convient d'opérer une *distinction entre requérants d'asile et personnes à protéger*. Les premiers quittent leur patrie pour des motifs souvent politiques ou économiques; il s'agit en général d'hommes qui, soit sont célibataires, soit ont laissé leur famille au pays. En revanche, lorsque des groupes entiers de population sont menacés (par la guerre ou la guerre civile, comme en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo) ce sont généralement des familles entières qui fuient pour chercher protection dans un autre pays.

Des données statistiques et des expériences recueillies par l'Office fédéral des réfugiés, il ressort que le taux de criminalité le plus élevé est atteint par des jeunes requérants d'asile de sexe masculin; à cet égard, les personnes originaires de l'ancienne Union soviétique, principalement, se distinguent peu de temps après leur arrivée, les requérants d'asile originaires d'Albanie, du Kosovo et d'Afrique

² Cette appréciation globale ne doit toutefois pas faire oublier que l'effectif total des personnes relevant du domaine de l'asile est de 100'000, alors que celui des autres ressortissants étrangers séjournant en Suisse se situe aux environs de 1,4 million de personnes (cf. rapport, ch. 3.3.2).

³ Selon l'angle sous lequel elle est envisagée, l'intégration au sein du propre groupe de population revêt une importance tout aussi grande que l'intégration dans la société suisse (cf. rapport, ch. 10.1.2).

occidentale se manifestant plus tard, au cours de la procédure (forte activité dans le trafic de drogue, notamment).

Dans le domaine de l'asile, il s'agit en premier lieu de repérer, dans les centres d'enregistrement déjà, les personnes ayant un passé criminel et de s'assurer que leur demande d'asile est traitée en priorité, tant par l'ODR que par la commission de recours en matière d'asile. Afin d'empêcher les requérants d'asile, principalement les jeunes hommes célibataires, de tomber dans la criminalité, il convient d'encourager le développement de structures d'encadrement et de programmes d'occupation, tels qu'il en existe dans certains cantons. De plus, l'accès aux centres d'hébergement collectif doit être contrôlé de manière adéquate, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, afin d'empêcher que ces lieux ne servent à des activités criminelles et d'exercer par cette présence un effet préventif. Pour assurer un tel contrôle, une bonne collaboration entre la police et les services sociaux est absolument nécessaire. Des mesures préventives, de nature à favoriser l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile qui sont appelées à rester un certain temps en Suisse, notamment des personnes admises à titre provisoire, sont indispensables pour prévenir toute marginalisation sociale susceptible de les amener à commettre des infractions.

Le secteur des contrôles dans son ensemble, avec ses aspects préventifs et répressifs, revêt lui aussi une importance particulière. Il s'agit des contrôles à la frontière, dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, dans les centres d'hébergement pour étrangers et requérants d'asile, dans le trafic ferroviaire et des poids lourds, dans le milieu de la prostitution, mais aussi et de façon générale dans les régions et les quartiers urbains particulièrement exposés. La présence accrue des organes de contrôle contribue également à renforcer le sentiment de sécurité de la population. Une plus grande attention devrait être accordée à la surveillance des étrangers connus comme dangereux: les mesures, telle l'assignation d'un lieu de séjour, devraient faire l'objet de contrôles plus stricts, par exemple au moyen d'une surveillance électronique. L'examen des contrôles et des risques inclut également des adaptations au niveau de la politique et de la pratique en matière de visas.

Des mesures propres à ***optimiser la collaboration des autorités et, notamment, l'échange des informations ainsi que l'exploitation et la diffusion des constats*** s'imposent. Dans ce contexte l'AGAK soutient les objectifs de projets en cours, tels que USIS, ProjEff, Strupol, SWISS-AFIS, les accords de coopération en matière de police et le "partenariat alpin d'information" avec les pays limitrophes, mais aussi les projets législatifs concernant principalement l'unification de la procédure pénale suisse et la réglementation définitive applicable à l'identification des personnes au moyen des profils d'ADN. Dans la foulée de la réalisation des mesures préconisées, il se peut que l'une ou l'autre ***adaptation du droit en vigueur*** s'avère encore nécessaire (TED et protection des données, protection des victimes et des témoins, garanties de procédure); l'AGAK estime toutefois qu'il faudrait en premier lieu appliquer le droit en vigueur avec conséquence et mieux exploiter le cadre pénal prévu dans la loi.

Dans le secteur du ***tourisme à but criminel***, la possibilité d'exécuter la peine dans le pays d'origine devrait contribuer de manière non négligeable à réduire l'attrait exercé par notre pays: la signature rapide de la convention additionnelle à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées ainsi que la conclusion d'accords bilatéraux s'imposent. De plus, la Confédération et les cantons doivent poursuivre résolument leurs efforts pour résoudre les problèmes liés à l'obtention de

documents de voyage et aux renvois sous contrainte dans les pays d'origine. Il faut, dans toute la mesure du possible, conclure des accords de réadmission avec les Etats concernés.

Il convient enfin de souligner que ***la sécurité a son prix***. La précarité des ressources dont souffrent toutes les autorités fédérales, cantonales et communales concernées par les problèmes évoqués est une source de préoccupation. L'AGAK insiste donc pour que les lacunes constatées au niveau des ressources, tant personnelles que matérielles, soient comblées dans les meilleurs délais, malgré la situation financière souvent tendue, car l'expérience enseigne que des moyens judicieusement employés dans la prévention coûtent toujours moins cher que la réparation des conséquences d'une omission.

4. Propositions

Les propositions suivantes sont soumises aux mandants (CCDJP et DFJP):

Le groupe de travail présente les propositions suivantes:

- ***Prendre connaissance*** du rapport
- ***Définir les interventions nécessaires sur le plan politique***, notamment en ce qui concerne les ressources et les contrôles jugés importants
- ***Entamer les travaux de mise en oeuvre*** des mesures proposées dans les divers domaines de compétences
- ***Arrêter la décision concernant l'information du public*** et la publication éventuelle du rapport

II. Présentation détaillée des résultats des travaux

1. Situation initiale

1.1 Mandat

Vers la fin des années 90, plusieurs représentants du service public (milieux politiques cantonaux et communaux, administration, Corps des gardes-frontière, police et école) ont été victimes d'infractions et de menaces, commises dans une mesure croissante par des étrangers. Ce pourquoi, au sein de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la question s'est posée de savoir si les bases légales ainsi que les mesures préventives et répressives actuelles étaient suffisantes pour mettre un frein à cette tendance ou s'il fallait en envisager de nouvelles. On a également suggéré d'étudier l'opportunité d'une vaste campagne de sensibilisation et d'information sur cette problématique.

Les premiers entretiens entre des représentants d'autorités fédérales et cantonales sur les questions relatives à la criminalité des étrangers en général et des personnes du domaine de l'asile en particulier, ont révélé qu'une analyse de la situation actuelle s'imposait et que cette analyse ne devait pas se limiter au domaine des menaces et des violences. Suite à ce constat, la CCDJP et le DFJP ont convenu de commander une analyse dépassant le cadre thématique initialement fixé. Le 13 septembre 1999, le président de la CCDJP et la cheffe du DFJP décidaient d'instituer un groupe de travail chargé du *mandat* suivant:

- ❖ *Analyse des atteintes actuelles à la sécurité, à l'ordre public et à l'activité des autorités par le biais de comportements criminels, d'actes de violence et d'abus de la part d'étrangers en général, de requérants d'asile et de personnes admises à titre provisoire en particulier.*
- ❖ *Examen critique des instruments juridiques et pratiques actuels et définition de la nécessité d'agir dans les domaines de la justice, de la police et de l'administration, plus spécialement en matière de récolte et de traitement de données, de diffusion des résultats, ainsi que de collaboration dans la pratique.*
- ❖ *Evaluation des compétences, des structures et des procédures actuelles, ainsi que des ressources disponibles aux niveaux fédéral et cantonal.*
- ❖ *Formulation de propositions pour des mesures concrètes sur la base du droit en vigueur et de lege ferenda, en tenant compte tout spécialement des besoins d'information des autorités, de certaines communautés d'étrangers et de la population.*

1.2 Composition du groupe de travail

La direction du groupe de travail fut confiée, sous la forme d'une co-présidence, à MM. Roland Eberle, alors chef du Département de la justice et de la sécurité du canton de Thurgovie (aujourd'hui chef du Département des finances et des affaires sociales), et Peter Huber, directeur de l'Office fédéral des étrangers du DFJP.

Les personnes suivantes se sont déclarées prêtes à participer au groupe de travail et ont été engagées:

- M. Hubert Schlegel, conseiller municipal de St-Gall, représentant des directeurs de police des villes suisses;
- M. Kurt Niederhauser, commandant de la police cantonale de Berne, représentant de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS);
- M. Markus Hohl, procureur du canton de Zurich, représentant des autorités pénales de Suisse;
- Mme Françoise Gianadda, cheffe du Service de l'état civil et des étrangers du Canton du Valais, représentante de l'Association des chefs de police des étrangers cantonaux;
- Mme Renate Storz, adjointe scientifique de la Section du droit et de la justice, Office fédéral de la statistique (OFS);
- M. Hanspeter Wüthrich, chef du Corps des gardes-frontière (Cgfr), de l'Administration fédérale des douanes au DFF;
- M. Roland Burkhard, suppléant du chef de la Police fédérale (aujourd'hui au Service des analyses et de la prévention), Office fédéral de police (OFP), au DFJP;
- M. Jörg Frieden, chef de la Direction des finances et du social, Office fédéral des réfugiés (ODR), au DFJP;
- M. Christoph Häni, coordinateur de la sécurité au Secrétariat général du DFJP (aujourd'hui secrétaire de direction à l'Office fédéral des étrangers);
- M. Heinz Sutter, chef de la Section Droit pénal I, Office fédéral de la justice (OFJ) au DFJP.

1.3 Déroulement des travaux

- 1.3.1 Afin de faire **le bilan de la situation**, les membres du groupe de travail ont d'abord dégagé les principaux problèmes, les carences et la nécessité d'agir, sur la base d'un questionnaire détaillé. Une attention particulière a été vouée à la question du matériel statistique à disposition et de son évaluation.
- 1.3.2 Pour apprécier le rapport entre danger effectif et perception subjective du danger, **les données statistiques relatives à la criminalité des étrangers** jouent un rôle important. Or, le matériel statistique actuellement disponible est relevé et traité selon des critères très différents, ce qui rend difficiles, voire impossibles, des conclusions fiables et une évaluation globale réaliste. Ce pourquoi, aux fins d'analyser ce matériel et de juger de sa validité, un "sous-groupe de travail statistique" fut institué le 25 janvier 2000, sous l'égide de la représentante de l'OFS dans l'AGAK. Réunissant des experts de l'OFP, de la CCPCS et de l'OFS, il fut chargé de livrer, jusqu'au 30 avril 2000, une analyse détaillée assortie de conclusions, afin d'appuyer les futurs travaux de l'AGAK. Au dernier trimestre 2000, on disposait de nouveaux éléments issus des données statistiques de l'OFS pour l'année 1998 (statistique des condamnations), ce qui a permis d'établir une nouvelle évaluation et des conclusions en la matière (voir ch. 6).
- 1.3.3 Vu l'importance des **mesures de prévention**⁴ pour une lutte efficace contre la criminalité des étrangers, on a auditionné les représentants de diverses organisations et institutions spécialement touchées par le sujet (Commission fédérale des étrangers, Centrale pour les questions familiales, Commission

⁴ Des mesures d'information, d'éducation, de formation etc. qui ont pour but de prévenir des comportements punissables, autrement dit d'empêcher la délinquance (prévention primaire).

fédérale pour la jeunesse, Office de la jeunesse et de l'assistance sociale de la Ville de Zurich, Organisation suisse d'aide aux réfugiés) sur la question suivante:

Quelles mesures préventives efficaces proposeriez-vous de mettre en œuvre – en considération de la criminalité des jeunes - afin d'empêcher les comportements criminels, notamment certaines formes de criminalité violente, au sein de la famille, de groupements ethniques ou à l'école?

On a également auditionné les personnes directement concernées, à savoir les étrangers vivant dans notre pays, soit des représentants de l'Italie, de la Turquie, du Kosovo et du Sri Lanka⁵ sur les questions suivantes:

Quels sont les problèmes qui vous paraissent prioritaires pour les ressortissants de votre pays d'origine sous l'angle de la criminalité et de l'intégration?

Quelles mesures préventives efficaces proposeriez-vous de mettre en œuvre – en considération de la criminalité des jeunes - afin d'empêcher les comportements criminels?

Le résultat de ces auditions est présenté au chiffre 10.

- 1.3.4 En prévision de ***l'élaboration d'un catalogue de mesures*** réalisables et s'attachant aux problèmes les plus importants, on a systématiquement relevé toutes les carences dépistées pendant les travaux, ainsi que la nécessité d'agir qui en résulte, en faisant la distinction entre les problèmes d'ordre général et ceux se rapportant plus spécifiquement aux étrangers, selon les critères suivants:
- a) problèmes généraux (compétences, collaboration avec les autorités, information et évaluation, ressources et formation, procédures et besoins spéciaux de protection);
 - b) éloignement des étrangers animés d'intentions criminelles (prévention et répression);
 - c) prévention de la criminalité des étrangers à l'intérieur des frontières nationales et poursuite pénale efficace (prévention et répression);
 - d) renvoi d'étrangers délinquants et prévention des récidives (prévention et répression).

Plus récemment, beaucoup de choses ont bougé dans le domaine de la sécurité, notamment dans le but d'optimiser la lutte contre la criminalité (répression, protection contre le danger) et de nombreux projets ont été lancés, qui touchent de près ou de loin à la criminalité des étrangers. Cela étant, divers problèmes décelés dans le cadre des travaux AGAK peuvent être "délégues" aux responsables de l'un ou l'autre de ces projets pour traitement plus approfondi et élaboration de solutions. Pour ces problèmes-là, l'AGAK se

⁵ On a choisi l'Italie parce que l'immigration italienne en Suisse a une longue tradition, et les trois autres pays, parce que leurs ressortissants sont confrontés en Suisse à diverses difficultés.

borne à émettre des recommandations (voir la vue d'ensemble au ch. 9.2 et le catalogue de mesures à l'annexe 1). Quant aux problèmes considérés comme prioritaires mais n'ayant pas encore été abordés dans un autre contexte, ils ont été classés par ordre de priorité et intégrés dans le catalogue de mesures.

- 1.3.5 Pour accomplir son mandat, l'AGAK a siégé à 13 reprises: les 9 décembre 1999, 13 janvier, 18 février, 29 mars, 9 mai, 6 juillet, 29 août, 18 septembre (auditions), 13 novembre (auditions) et 8 décembre 2000, ainsi que les 12 et 30 janvier et 16 février 2001.

Nous saissons l'occasion qui nous est donnée ici pour remercier sincèrement tous les membres du groupe de travail de leur collaboration particulièrement engagée et constructive.

2. Notion de "criminalité des étrangers"

Par "criminalité des étrangers", il semble aller de soi que l'on entende tout acte délictueux commis par une personne non suisse. L'AGAK est d'abord parti de cette acception du terme, notamment aussi parce que - comme on le verra plus tard - les statistiques actuelles présentent tous les délits en les classant par catégories d'auteurs (aussi étrangers).

Mais on peut se demander à juste titre, notamment sous l'angle de "l'impact extérieur" d'un comportement punissable, et compte tenu de l'attitude et du sentiment de sécurité de la population, si tout délit doit être rangé sous le terme de "criminalité". D'un autre côté, il ne faut pas négliger le fait que les délits peu graves *per se* et ne compromettant pas directement la sécurité peuvent avoir une certaine importance s'ils sont fréquemment perpétrés.

Le groupe de travail s'est ainsi demandé si le vaste champ des délits et infractions relevant de la législation sur la circulation routière ("délits LCR", soit près de 60% des délits commis aussi bien par des étrangers que par des Suisses, voir ch. 6.2.4.3) n'était pas à exclure de la notion de criminalité étrangère⁶. La même question s'est posée pour la rupture de ban (art. 291 CP) ainsi que pour les violations de l'art. 23 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), délits commis pour l'essentiel par des non-Suisses, voire ne pouvant, par définition, être commis que par eux⁷.

Cependant, vu le recensement statistique des infractions, qui ne différencie que partiellement, ou ne différencie pas systématiquement les délits susmentionnés selon qu'ils sont commis par des étrangers, et vu les difficultés de délimitation, de comparaison et d'interprétation qui en résulteraient, l'AGAK a finalement renoncé à faire une définition plus nuancée de la "criminalité des étrangers". Toutefois, dans la présentation de la statistique des condamnations, on a différencié à dessein certains graphiques, afin de permettre une meilleure comparaison entre "criminalité indigène"

⁶ Il ne faut pas négliger le fait qu'une infraction grave aux règles de la circulation ou la conduite en état d'ébriété avec suites graves (entraînant des morts ou des blessés) peut constituer une charge criminelle plus élevée que p. ex. un vol à l'étalage ou d'autres délits mineurs.

⁷ Dans le domaine LSEE, le travail au noir p. ex. implique aussi le plus souvent des Suisses (art. 23, al. 1 et 34 LSEE) et, s'agissant d'entrées et de sorties illégales (art. 23, al. 1 et 2 LSEE), hormis les personnes directement concernées, des étrangers de pays tiers et des Suisses.

et "criminalité étrangère" - soit en partie avec et sans infractions à la LSEE, et avec et sans infractions à la LCR (voir surtout le diagramme au ch. 6.2.2).

3. Sentiment de sécurité au sein de la population

Pour ce qui concerne la ***perception subjective du danger*** au sein de la population du fait de la criminalité en général, et de la criminalité des étrangers en particulier, le DFJP avait déjà, dans son rapport relatif au Programme d'action sécurité intérieure, daté du 28 janvier 1994, relevé les peurs de la population suisse, en partie fortement enracinées, mais tout en mettant l'accent sur le fait que le sentiment d'insécurité dans de nombreux domaines était sans doute bien plus élevé que le risque objectif d'être victime d'une infraction. Dans son "Guide de la Police" édité en 1999, le Centre suisse de prévention de la criminalité a constaté que l'appréciation de la criminalité par la population était sujette à de fortes fluctuations et pouvait changer rapidement, surtout suite à la mise en lumière de crimes graves et de leur forte médiatisation⁸. Plus récemment, les nombreuses prises de position (lettres de citoyens et de lecteurs), qui expriment dans leur majorité l'inquiétude face à la criminalité des étrangers et à l'augmentation des abus, et qui trahissent un sentiment croissant d'insécurité, doivent être considérées comme indicateur sérieux d'un désarroi croissant. Pour ce qui concerne la criminalité des étrangers, il importe de souligner que, quelle que soit la menace objective, sa perception subjective ainsi que les peurs et émotions qui y sont liées influencent négativement l'attitude de la population suisse à l'égard des étrangers vivant dans notre pays et entraînent des réserves croissante à l'égard des autorités policières et administratives chargées de ces questions. Cela dit, il ressort d'une récente étude menée à Winterthour⁹ sur le sentiment de sécurité, que la population considère la circulation routière et les problèmes environnementaux comme la principale menace, alors qu'un dixième seulement de l'échantillon interrogé cite la criminalité comme problème urgent, un résultat comparable à celui d'études similaires menées dans plusieurs villes d'Allemagne du sud (pas de données de comparaison pour la Suisse). L'étude a par ailleurs révélé que ce sont avant tout les jeunes femmes et les personnes âgées qui se sentent menacées par la criminalité, et que l'on préconise généralement, comme mesures préventives appropriées, p. ex. un aménagement idoine des parkings souterrains, un meilleur éclairage des rues et une aide de voisinage renforcée.

⁸ Guide de la police pour une meilleure sécurité du CSPC, édité en 1999 sur mandat de la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à Neuchâtel.

⁹ Cf. rapport dans la NZZ du 5 janvier 2001

4. Contexte de la politique à l'égard des étrangers

4.1 Objectifs de la politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers

4.1.1 L'*ordonnance limitant le nombre des étrangers* du 6 octobre 1986¹⁰ définit une politique des étrangers centrée sur trois objectifs:

- assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante¹¹;
- créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs étrangers résidant en Suisse;
- améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi.

4.1.2 Dans son *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, du 15 mai 1991¹², par lequel il introduisait le modèle des trois cercles (abandonné fin 1999), le Conseil fédéral définissait les objectifs de sa politique envers les étrangers comme suit:

- libéralisation de la politique d'admission pour les ressortissants de pays de l'UE ou de l'AELE (1^{er} cercle);
- améliorations ponctuelles de la politique d'admission pour les ressortissants des pays traditionnels de recrutement de travailleurs (cercle médian);
- maintien d'une politique d'admission restrictive envers les ressortissants de tous les autres pays (3^e cercle).

En septembre de la même année (1991), le Conseil fédéral décidait d'exclure les Etats de l'ex-Yougoslavie du cercle des régions traditionnelles de recrutement (cercle médian). Depuis, les ressortissants de cette région ne furent plus admis qu'à titre exceptionnel en Suisse en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Au terme d'une réglementation transitoire généreuse (jusqu'à fin 1996), le Conseil fédéral a néanmoins donné aux saisonniers de longue date et aux travailleurs de courte durée la possibilité de rester en Suisse et d'obtenir une autorisation de séjour à l'année, à la condition qu'ils aient préalablement séjourné légalement en Suisse pendant huit ans au moins, et qu'ils aient un emploi fixe.

4.1.3 Quant aux objectifs du Conseil fédéral pour le *programme de la législature 1995-1999*, ils peuvent être résumés comme suit:

- accueil des réfugiés et des personnes à protéger conformément à notre politique humanitaire;

¹⁰ RS 823.21

¹¹ Le Conseil fédéral a toujours systématiquement refusé, la dernière fois en relation avec l'initiative des 18%, de déterminer ce rapport équilibré selon des critères strictement quantitatifs; en effet, cet équilibre dépend d'un ensemble de critères sociaux, démographiques, économiques et culturels, ainsi que de la volonté d'intégration des étrangers et de la disposition à l'accueil de la population indigène. Des attitudes et sensibilités régionales entrent également en ligne de compte.

¹² 91.036

- amélioration qualitative de la circulation des personnes entre la Suisse et l'UE et conclusion des négociations bilatérales, incluant l'accord sur la libre circulation des personnes;
- réduction de *l'augmentation* de la population résidante de nationalité étrangère;
- meilleure intégration des étrangers résidant dans notre pays;
- lutte contre le crime organisé transfrontalier et renforcement de la coopération en matière policière et douanière avec les pays voisins.

A ce propos, on peut constater que:

- les négociations sectorielles avec l'UE, y compris celles sur la libre circulation des personnes, sont terminées; ces accords doivent être ratifiés par les Etats membres de l'UE;
- l'augmentation du nombre des étrangers est passé de 5,8% en 1990 à 1,5% en 1999;
- l'article sur l'intégration (art. 25a LSEE) et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)¹³ sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 1999 et le 1^{er} octobre 2000 respectivement;
- des accords de coopération ont été passés avec tous les Etats voisins en vue d'améliorer la collaboration transfrontalière en matière policière et douanière; ils ont été approuvés par les Chambres fédérales.

4.1.4 Dans le *programme de la législature en cours* (1999-2003), le Conseil fédéral a fixé les objectifs suivants pour le domaine des étrangers et de l'asile:

- une réorientation de la politique envers les étrangers, révision totale de la LSEE, naturalisation facilitée des étrangers nés et élevés en Suisse;
- une stabilisation dans le domaine de l'asile, comprenant une modification des facteurs d'attrait de la procédure d'asile, le développement des programmes d'aide au retour et une intensification de la coopération internationale afin d'endiguer les mouvements migratoires.

Concernant ces objectifs, on peut retenir que la révision totale de la LSEE a été initiée avec le projet de nouvelle loi fédérale sur les étrangers (loi sur les étrangers - LEtr)¹⁴ et que la révision de la législation sur la nationalité suisse, notamment dans le but de faciliter la naturalisation des étrangers nés et élevés en Suisse, est imminente¹⁵.

Pour ce qui concerne le changement des facteurs d'attrait de la politique d'asile, un groupe de travail a, le 9 mars 2000, présenté son rapport final sur les incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile, qui a été mis en consultation; les propositions faites dans ce contexte seront

¹³ RS 142.205

¹⁴ Le projet élaboré par une commission d'experts et approuvé par le Conseil fédéral était en consultation jusqu'à la mi-novembre 2000. En automne 2001, le projet de loi définitif devra être approuvé par les Chambres fédérales avec le message correspondant.

¹⁵ En décembre 2000, un groupe de travail du DFJP a présenté une série de propositions pour une révision des dispositions sur la nationalité au niveau de la constitution et de la loi. Début février 2001, le Conseil fédéral a envoyé le rapport en consultation, assorti d'un vaste répertoire de questions. Sur la base des résultats de la consultation, le projet de révision devrait être accepté d'ici la fin de l'année à l'attention des Chambres fédérales.

étudiées de manière plus approfondie en vue de la prochaine révision partielle de la loi sur l'asile.

4.2 Instruments actuellement disponibles dans le droit des étrangers

La réglementation sur le séjour et l'établissement des étrangers se base pour l'essentiel sur les dispositions de la LF sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et son règlement d'exécution (RSEE)¹⁶ ainsi que sur l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)¹⁷. Toutes les formes possibles de séjour en vertu de la législation en vigueur (voir types d'autorisation, ch. 4.3.1) ainsi que les conditions requises y sont réglées. La LSEE contient également les dispositions relatives aux mesures de contrainte introduites par la loi fédérale du 18 mars 1994¹⁸, qui décrivent les conditions relatives à la détention en phase préparatoire et la détention en vue du refoulement.

L'ordonnance du 14 janvier 1998¹⁹ concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée (OEArr) règle les *conditions d'entrée* et contient les *principes relatifs à la politique et à la pratique suisses en matière de visa*.

L'expulsion et le renvoi d'étrangers délinquants et indésirables sont réglés aux art. 10 (expulsion²⁰) et 12 LSEE (renvoi²¹), l'interdiction d'entrée, à l'art. 13 LSEE. Les autorités fédérales et les cantons sont responsables de l'exécution de ces mesures²². Quant à l'expulsion du territoire suisse prononcée (comme sanction complémentaire) par le juge pénal, elle est réglée à l'art. 55 CP.

S'agissant de juger le comportement punissable de personnes non suisses, on se base sur les dispositions pertinentes du code pénal et des arrêtés spéciaux, qui sont valables également pour les ressortissants suisses. Quelques rares infractions (p. ex. l'entrée et le séjour illégaux en Suisse, l'usage de faux passeports ainsi que certaines violations des prescriptions de police des étrangers selon l'art. 23 LSEE; la rupture de ban selon l'art. 291 CP) ne peuvent être commises que par des non-Suisses.

4.3 Présence étrangère en Suisse

4.3.1 Réglementation des conditions de résidence dans le droit des étrangers

Selon les dispositions de la LSEE, les étrangers qui n'exercent pas d'activité lucrative (touristes, visiteurs, etc.) peuvent séjourner pendant trois mois en Suisse sans autorisation. L'étranger qui veut y séjourner plus longtemps, ou y travailler, doit avoir une autorisation de police des étrangers²³, délivrée par l'autorité cantonale. Dans le cadre de la procédure d'autorisation, l'autorité fédérale (OFE) se prononce seulement sur la libération du contrôle fédéral en tant que condition pour l'établissement, ainsi

¹⁶ LSEE: RS 142.20; RSEE: RS 142.201; OLE: RS 823.21

¹⁷ RO 1995 146 151; art. 13a à e LSEE, entré en vigueur au 1^{er} février 1995

¹⁸ RS 142.211

¹⁹ Dispositions complémentaires, voir art. 16 RSEE

²⁰ Dispositions complémentaires, voir art. 17 RSEE

²¹ L'Office fédéral des étrangers (OFE) pour le renvoi de Suisse et l'interdiction d'entrer, les autorités cantonales de police des étrangers pour le renvoi du canton et l'expulsion.

²² Contrairement à certains autres Etats, la Suisse ne connaît pas de permis de travail séparé; l'autorisation de séjour inclut, d'après le motif du séjour, l'autorisation de travailler. La demande d'exercer une activité lucrative est examinée par les autorités du marché du travail.

que sur l'exception aux nombres maximums (contingents)²³, et approuve une partie des décisions cantonales d'autorisation afin de garantir une application du droit aussi cohérente que possible. La décision négative de l'autorité cantonale, soit son refus d'accorder une autorisation, est contraignante pour la Confédération. Autrement dit, l'OFE ne peut pas obliger un canton à accorder une autorisation de séjour.

En règle générale, un étranger se voit accorder une autorisation de séjour, même s'il paraît probable qu'il restera durablement en Suisse. A moins d'arrangements spéciaux avec des Etats tiers sur le droit à l'établissement déjà après cinq ans de séjour légal en Suisse, les autorités accordent l'autorisation d'établissement (C), hormis quelques rares exceptions, après dix ans.

Les différentes catégories d'autorisation de séjour sont décrites et réglées dans l'OLE (autorisation de séjour à l'année B, de saisonnier A, de courte durée L et de frontalier G).

Le statut des étrangers qui demandent l'asile en Suisse est régi par les dispositions de la loi sur l'asile. Si les autorités entrent en matière sur la demande d'asile, le requérant d'asile peut rester en Suisse pendant la durée de la procédure. Il est attribué à un canton et reçoit une autorisation N pour requérants d'asile.

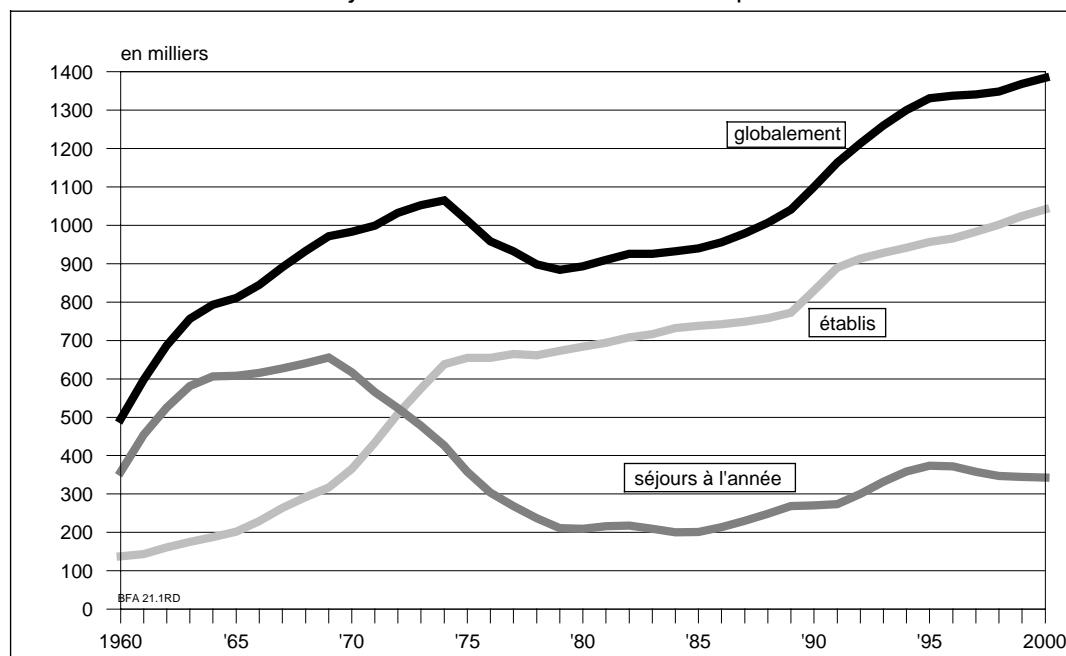
4.3.2 Evolution des effectifs et des chiffres actuels

4.3.2.1 Domaine des étrangers en général

La population étrangère résidante permanente de nationalité étrangère, saisie selon le mode de calcul du Registre central des étrangers (RCE) de l'OFE comprend les étrangers établis et les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année. Au 31 décembre 2000, elle s'élevait à 1'384'382 personnes, dont 1'041'481 (75%) d'établis et 342'901 (25%) de titulaires d'autorisation de séjour à l'année. Une comparaison avec les années précédentes donne le tableau suivant de l'évolution de l'effectif:

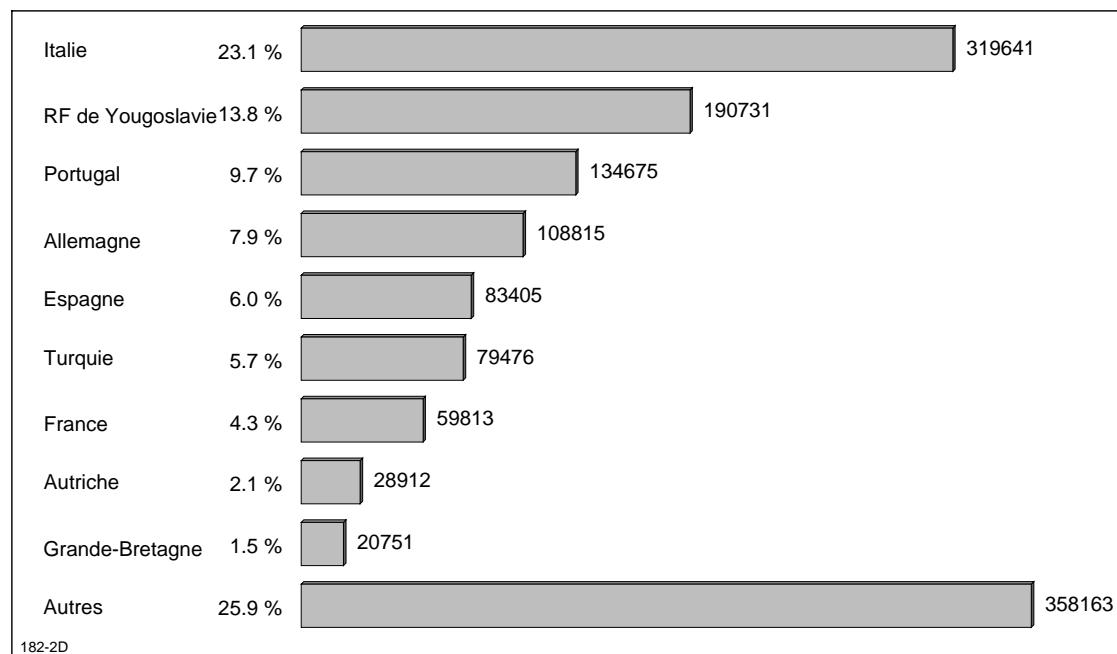
²³ Les décisions concernant les cas personnels d'extrême gravité selon art. 13, let. f OLE.

Evolution de l'effectif des séjours à l'année et des établis depuis 1960



La part des ressortissants de pays UE/AELE a fortement diminué au fil du temps, passant de 82,9 % en 1980 à 57,8 % à fin 2000. Fin 2000 toujours, la répartition de la population étrangère selon la nationalité se présente comme suit:

Population résidante permanente étrangère selon la nationalité Fin décembre 2000



L'effectif des saisonniers et des étrangers au bénéfice d'une autorisation de courte durée se présente comme suit au 31 décembre 2000:

Saisonniers:	12'559
Autorisations de courte durée (jusqu'à 12 mois)	19'974
Autorisations de courte durée (jusqu'à 8 mois)	3'384

Actuellement quelque 25'000 diplomates et fonctionnaires internationaux séjournent en Suisse, et 155'955 frontaliers y travaillent.

Pour ce qui concerne les motifs de séjour, le tableau est le suivant pour l'an 2000:

Regroupement familial	26'775	30,6%
Contingents (Confédération et cantons)	21'108	24,1%
Conjoints étrangers de Suisses	11'355	13,0%
Écoliers et étudiants	10'480	12,0%
Cas de rigueur	2'098	2,4%
Rentiers	1'205	1,4%

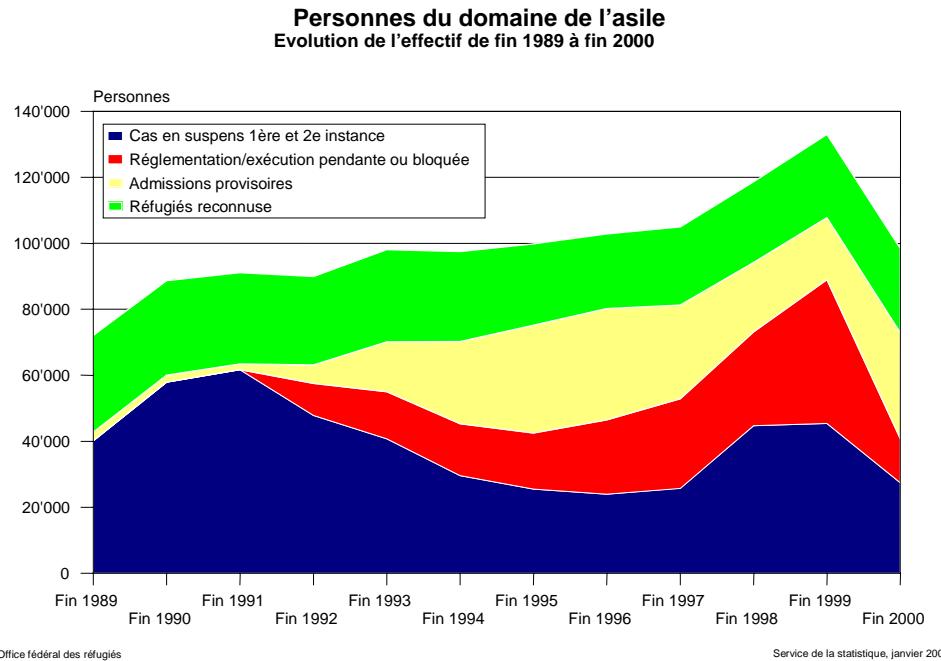
4.3.2.2 Domaine de l'asile en particulier

Dans le système de traitement automatique de données AUPER, le groupe des 'Personnes du domaine de l'asile' comprend les *réfugiés reconnus*, les *bénéficiaires de l'admission provisoire* et les *requérants d'asile*. Au 31 décembre 2000, l'effectif total s'élevait à 98'480 personnes.

Sur cet effectif, 25'534 étaient des réfugiés reconnus²⁴ et 32'114 des bénéficiaires de l'admission provisoire, alors que 27'469 personnes en étaient encore au stade de la première ou de la deuxième instance. Pour 13'363 requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision négative, la réglementation ou l'exécution était en cours ou bloquée.

Le graphique suivant montre le développement de l'effectif des différentes catégories de personnes relevant du domaine de l'asile entre 1989 et 2000.

²⁴ Ceux-ci sont exclus des statistiques suivantes car ils sont généralement en possession d'une autorisation B ou C (et font donc partie du groupe des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, ou d'une autorisation d'établissement).

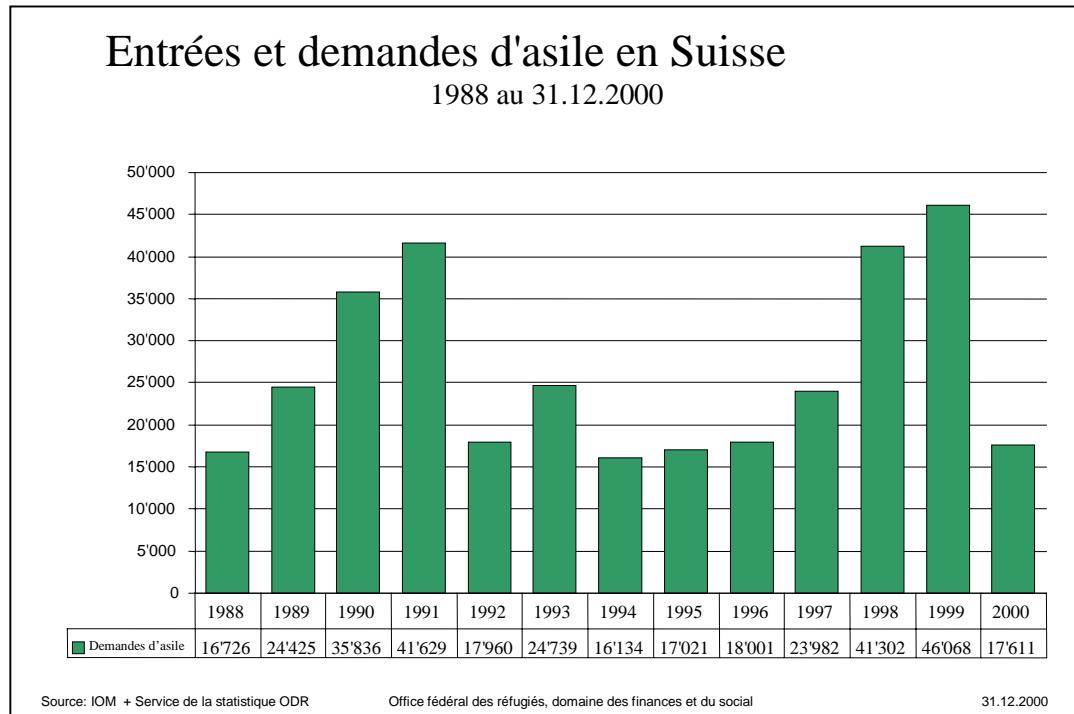


Entre 1997 et 1999, l'effectif a augmenté de manière exceptionnelle, en raison principalement des conflits dans la région de l'ex-Yougoslavie, qui ont déclenché un afflux de réfugiés de Bosnie, de Herzégovine et du Kosovo. De fin décembre 1999 à fin décembre 2000, le groupe des personnes du domaine de l'asile diminuait de 34'528 personnes ou de 26,0%, en raison surtout du retour des réfugiés de guerre dans le cadre du programme d'aide au retour pour les réfugiés du Kosovo. Sur les 49'030 départs enregistrés entre janvier et décembre 2000, 25'483 ont été des départs contraints (le plus souvent dans le cadre de la phase II du programme d'aide au retour). En outre, près de 6'700 personnes ont été renvoyées dans leur pays dans le cadre de la phase III dudit programme.

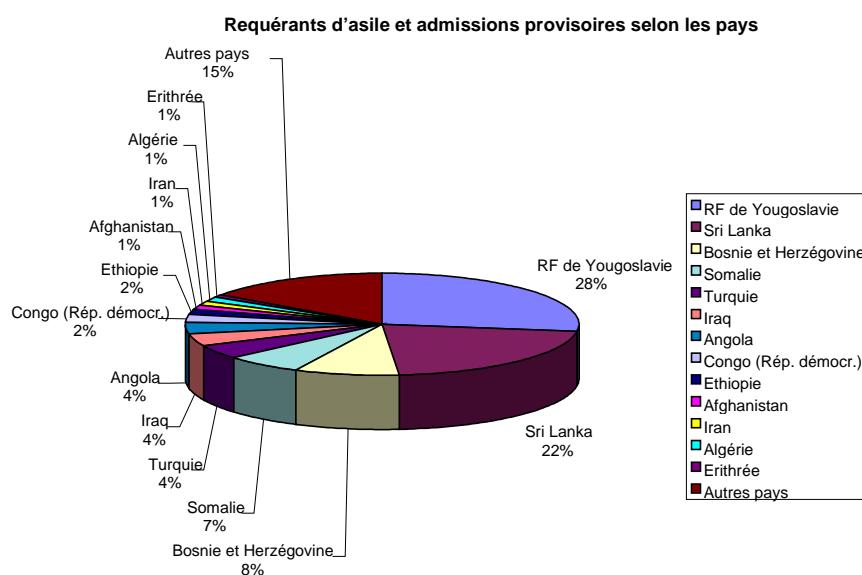
En 2000, 17'611 personnes ont demandé l'asile en Suisse, soit 28'457 de moins que l'année précédente. C'est le nombre le plus bas de demandes enregistrées depuis 1995. Sur ces 17'611 requérants d'asile, 3'613 (20,5%) provenaient de l'ex-Yougoslavie (année précédente 28'913), 1'431 (8,1%) de Turquie, 1'304 (7,4%) de Bosnie-Herzégovine, 908 (5,2%) d'Irak et 898 (5,1%) du Sri Lanka.

Le nombre des demandes d'asile a évolué comme suit:

Demandes d'asile par année entre 1988 et 2000



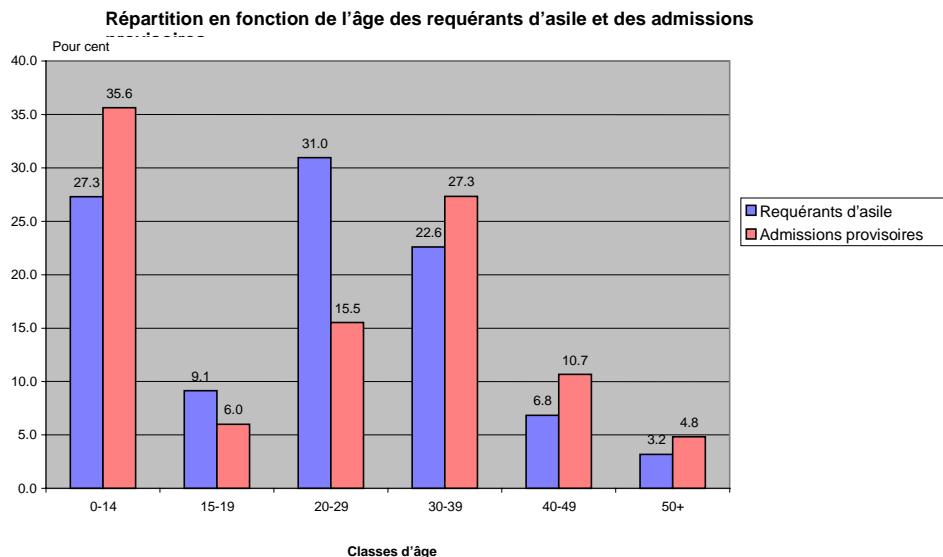
La composition de la population des requérants d'asile (sans les réfugiés avec statut B ou F) par nationalité se présentait comme suit au 31 décembre 2000:



La majeure partie des personnes du domaine de l'asile est constituée par des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, avec 20'102 personnes (27%), suivis, en deuxième et troisième positions, par ceux du Sri Lanka (22%) et de Bosnie-Herzégovine (9%), puis de Somalie (7%), de Turquie, d'Irak, d'Angola (4%), du Congo, d'Ethiopie, d'Afghanistan (2%), d'Iran, d'Algérie et d'Érythrée (1%). Le groupe des autres nations compte 100 pays dont les ressortissants représentent moins de 1% du groupe des requérants d'asile et des bénéficiaires de l'admission provisoire.

Au 31 décembre 2000, les proportions de requérants d'asile et de personnes admises à titre provisoire étaient les suivantes (en %, par classes d'âge):

Requérants d'asile: N= 39'881
 Personnes admises à titre provisoire: N= 32'113



La majeure partie des requérants d'asile (DA) et des personnes admises à titre provisoire (AP) a entre 20 et 40 ans (DA 54%; AP 43%). La proportion des enfants de moins de 15 ans est relativement élevée dans les deux groupes (DA 27%; AP 36%). Si l'on excepte les enfants, les DA sont en moyenne un peu plus jeunes que les AP, ces derniers étant généralement en Suisse depuis plus longtemps (pour autant qu'il n'y ait pas eu d'admission provisoire collective). Quant au groupe de personnes qui remplissent les conditions d'une admission provisoire, sa composition est quelque peu différente quant aux caractéristiques sociales du sexe et de l'âge (part des femmes: DA 38%; AP 46%; groupe d'âge 20-29: DA 31%; AP 15%).

Par rapport au groupe des AP, les DA sont moins intégrés dans une constellation familiale fixe: la part des couples mariés et des enfants est nettement plus petite chez les DA (mariés: DA 49%, AP 61%²⁵; enfants: DA 27%, AP 36%).

5. Etendue des problèmes et carences

Le thème de la criminalité des étrangers **recouvre un champ de questions et de problèmes extraordinairement vaste** (voir détails ch. 9). On constate que, d'une part, le potentiel et la fréquence des délits varient d'une région à l'autre conformément au taux de présence étrangère et à la composition des groupes d'étrangers et que, d'autre part, en raison de différences aux niveaux des structures, des bases légales et des ressources des autorités de police et pénales, les conditions préalables pour la prévention et la répression changent également d'une région à l'autre de notre pays.

²⁵ Chiffres d'août 2000, proportions de la population active.

La palette des questions et problèmes englobe:

- des difficultés de compréhension,
- le relevé statistique en tant que reflet objectif des délits,
- l'expérience personnelle de l'individu en tant que perception subjective,
- le rapport entre danger effectif et sentiment subjectif de sécurité,
- l'appréciation du potentiel criminel des délinquants en tant que représentant de groupes de personnes de différentes nationalités et provenance,
- des aspects structurels et de compétence des autorités concernées,
- des questions d'information, d'analyse, de coopération et de coordination,
- des aspects de contrôle,
- la protection de personnes et de biens menacés,
- le domaine des ressources,
- la question de l'adéquation et de l'exécution du droit en vigueur, ainsi que d'une restriction judicieuse de la protection des données,
- l'étendue et l'objectivité de l'information donnée dans les médias,
- les problèmes relatifs à la sensibilisation et à l'information du grand public et le niveau de connaissance des milieux politiques et de la population,
- des questions sur l'intégration et sur l'efficacité de mesures susceptibles de renforcer la confiance.

On retiendra ici que bon nombre de ces problèmes ne se rapportent pas spécifiquement aux étrangers, mais concernent la criminalité de manière générale.

6. Les résultats de l'analyse statistique

Nous allons examiner, dans ce chapitre, l'ampleur et la nature des condamnations pénales prononcées contre des étrangers, en comparaison avec celles prononcées contre des Suisses. Nous tâcherons d'éclairer, du point de vue statistique, certains aspects de la criminalité des étrangers, en considérant l'âge, le sexe et la nationalité des condamnés ainsi que le motif de leur séjour en Suisse. Mais avant de présenter les résultats de l'analyse statistique, il faut s'arrêter un instant sur la qualité du matériel statistique disponible et proposer des mesures aux fins de l'améliorer²⁶:

6.1 Le matériel statistique disponible

Les statistiques suivantes sont établies et publiées d'une manière systématique:

- statistiques **policières de la criminalité**, portant sur les dénonciations à la police de certaines infractions au CP (SPC) et à la LStup (statistique des stupéfiants), établies par l'Office fédéral de la police (OFP),
- statistiques **policières de la criminalité** des cantons de Zurich, d'Argovie, de Saint-Gall et de Genève,
- statistique des **condamnations pénales d'adultes**, basée sur le casier judiciaire, établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS),

²⁶ La question de savoir dans quelle mesure les statistiques reflètent la criminalité effective ne peut pas être abordée ici.

- depuis 1999, statistique des *jugements pénaux de mineurs*, portant sur l'ensemble des infractions au CP, à la LStup, à la LSEE, et sur les délits de la LCR, établie par l'OFS,
- statistiques **pénitentiaire**, portant sur les incarcérations et les élargissements, sur les prestations de travail d'intérêt général et sur les peines accomplies sous surveillance électronique (OFS).

6.1.1 Les statistiques policières de la Confédération (OFP)

La **statistique policière de la criminalité (SPC)** de la Confédération existe depuis 1982. Elle s'appuie sur des définitions, des méthodes d'enquête et des règles de comptage qui varient considérablement d'un canton à l'autre²⁷. Les cas d'infractions multiples sont comptés par les uns comme une seule infraction, par les autres comme plusieurs infractions ; les relevés se font soit au début, soit à l'issue de la procédure ; les personnes suspectées de plusieurs infractions sont comptées soit une fois, soit plusieurs fois. Nos données sur les victimes sont rudimentaires, et nous ne savons rien des rapports entre les auteurs d'infractions et les victimes. Les caractéristiques socio-démographiques des suspects ne sont relevées que grossièrement (mineurs/adultes, hommes/femmes). Nous ne connaissons pas la composition des catégories « domiciliés en Suisse » et « domiciliés à l'étranger » (étrangers établis, résidents à l'année, saisonniers, résidents de courte durée, requérants d'asile, personnes admises provisoirement). Ce manque d'uniformité dans les méthodes d'enquête fait qu'il n'est pas possible de produire des analyses différencierées selon l'âge, le sexe, le statut et la durée de séjour, ni d'établir des taux comparatifs entre Suisses et étrangers, selon l'âge et le sexe. L'hétérogénéité des modes de comptage des infractions et des suspects nous interdit toute comparaison entre les cantons. On peut tout au plus établir, avec certaines réserves, des séries chronologiques pour les catégories « suspects suisses/étrangers ».

La **statistique suisse des stupéfiants** est publiée depuis 1987²⁸ par l'Office fédéral de la police. Ici non plus, il n'y a pas de règles uniformes en ce qui concerne le moment des relevés et le mode de comptage des dénonciations et des suspects. Les relevés fournissent des données insuffisantes sur le statut d'étrangers, la durée de séjour et la nationalité, d'où l'impossibilité de produire des résultats différencierés et (en partie à cause des défauts de comptage des suspects²⁹) de calculer des taux.

6.1.2 Les statistiques policières des cantons

La ville et le canton de **Zurich** ont introduit une statistique policière de la criminalité (KRISTA) en 1980. Le relevé porte sur les caractéristiques socio-démographiques des suspects, répartis par âge et par sexe. Pour les suspects étrangers, est relevé également le motif du séjour en Suisse. On ne connaît pas l'influence des défauts de comptage sur le calcul de la fréquence des condamnations par nationalité (p. ex. criminalité de bande, criminalité en série). Jusqu'en 1999, la police cantonale du canton d'**Argovie** a tenu une statistique analogue à la KRISTA zurichoise, quoique moins complexe. Selon le vœu de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), les statistiques KRISTA des cantons de Zurich et

²⁷ Voir *Probleme der Polizeilichen Kriminalstatistik - Nutzen und Kosten ihrer Revision*, OFS, OFP, juillet 1999.

²⁸ De 1970 à 1986, la statistique des stupéfiants était réalisée par l'OFS.

²⁹ Cas où la statistique enregistre une seule personne mais plusieurs délits qui lui sont imputés (comptages multiples).

d'Argovie sont appelées à servir de modèle pour la conception d'une future statistique suisse de la criminalité.

Le canton de **Saint-Gall** relève toutes les dénonciations pour infraction au code pénal, infraction à la loi sur les stupéfiants, vol de voiture et vol d'usage. Pour chaque cas d'infraction, le relevé porte sur le délit le plus grave (indépendamment du nombre de victimes) ainsi que sur les suspects. Les catégories « étrangers domiciliés en Suisse » comprennent – comme dans la statistique fédérale – tous les suspects qui ont une adresse en Suisse. Il n'est dès lors pas possible de déterminer le rapport entre ces suspects et la population étrangère résidente.

La statistique policière de la criminalité du canton de **Genève** recense depuis 1998 les infractions au code pénal et aux dispositions pénales des autres lois fédérales et cantonales. La statistique fournit des données sur l'âge, le sexe et le statut de séjour des suspects et des victimes. Des résultats différenciés selon le statut de séjour, l'âge et le sexe peuvent être obtenus pour les années 1998 et 1999.

6.1.3 La statistique des condamnations pénales de la Confédération (OFS)

La statistique des condamnations pénales de personnes *adultes*, basée sur les inscriptions au casier judiciaire, existe dans sa forme actuelle depuis 1984. Les condamnations de *mineurs* sont recensées depuis 1999 directement auprès des instances de jugement. Sont enregistrées les données personnelles suivantes : sexe, date de naissance, lieu de naissance, origine, adresse ; l'activité exercée est enregistrée pour les jugements pénaux des *mineurs*. Les données institutionnelles sont : le tribunal, la date et la nature des sanctions, les infractions selon la disposition pénale, la détention préventive prise en compte dans le jugement. Le statut de séjour des étrangers condamnés ne peut pas, actuellement, être relevé d'une manière fiable. Depuis 1997, toutefois, on procède chaque année à un ajustement avec les données du RCE et de l'ODR aux fins de déterminer le statut et la durée de séjour des étrangers condamnés (comme on l'avait déjà fait pour les données de 1991). Les données relatives aux jugements nous parviennent tardivement et leur codage prend beaucoup de temps, de sorte que la statistique ne peut être établie qu'après un délai d'environ deux ans. Ce délai pourra être raccourci après l'introduction complète du casier judiciaire informatisé « VOSTRA ».

Grâce à l'ajustement des données, nous pouvons obtenir des résultats différenciés selon le sexe, l'âge, la nature de l'infraction, la nationalité, le statut et la durée de séjour, la sanction prononcée et le canton. Nous pouvons calculer les proportions de condamnés selon les différentes catégories d'étrangers et les comparer avec celles de la population suisse. Les jugements pénaux prononcés contre des mineurs pourront prochainement aussi faire l'objet d'analyses comparatives.

6.1.4 La statistique pénitentiaire de la Confédération (OFS)

La statistique pénitentiaire relève depuis 1982 tous les mouvements de détenus (entrées et sorties) et les exécutions anticipées de peines dans les établissements d'exécution de peines et de mesures pour adultes. La statistique porte également sur le travail d'intérêt général accompli par les détenus et sur les peines exécutées sous surveillance électronique. Un code d'identification permet d'associer à chaque

personne la condamnation correspondante. L'exactitude des données relatives au statut de séjour n'a pas été vérifiée jusqu'ici. La statistique pénitentiaire produit des résultats différenciés selon les établissements pénitentiaires, la durée de séjour des étrangers, le sexe, l'âge, la nationalité et, dans un avenir proche, le statut de séjour.

6.1.5 Conclusions

Les mesures qui sont entreprises pour améliorer la statistique policière, dont nous avons exposé plus haut les défauts, méritent d'être soutenues activement. Ces mesures visent à uniformiser et à affiner les relevés relatifs aux infractions, aux suspects, aux victimes et aux relations entre les auteurs d'infractions et les victimes. La statistique des condamnations et la statistique pénitentiaire peuvent être améliorées en procédant à des ajustements réguliers et si possible automatiques avec les données du RCE et du système AUPER. L'actualité des données pourra être améliorée avec l'introduction complète de VOSTRA, prévue pour le milieu de l'année 2001.

Les résultats comparatifs qui suivent s'appuient principalement sur la statistique des condamnations de 1998. Etablie il y a deux ans, cette statistique permet de produire à l'échelle nationale des données différencierées selon le statut et la durée de séjour des étrangers, et selon les régions. En complément, on trouvera au point 6.2.7 des données de la statistique pénitentiaire et au point 6.3 les principaux résultats des statistiques policières et des statistiques internationales.

6.2 Condamnations de Suisses et d'étrangers en 1998

6.2.1 Définitions et abréviations

Les principaux termes utilisés dans les pages suivantes se définissent comme suit :

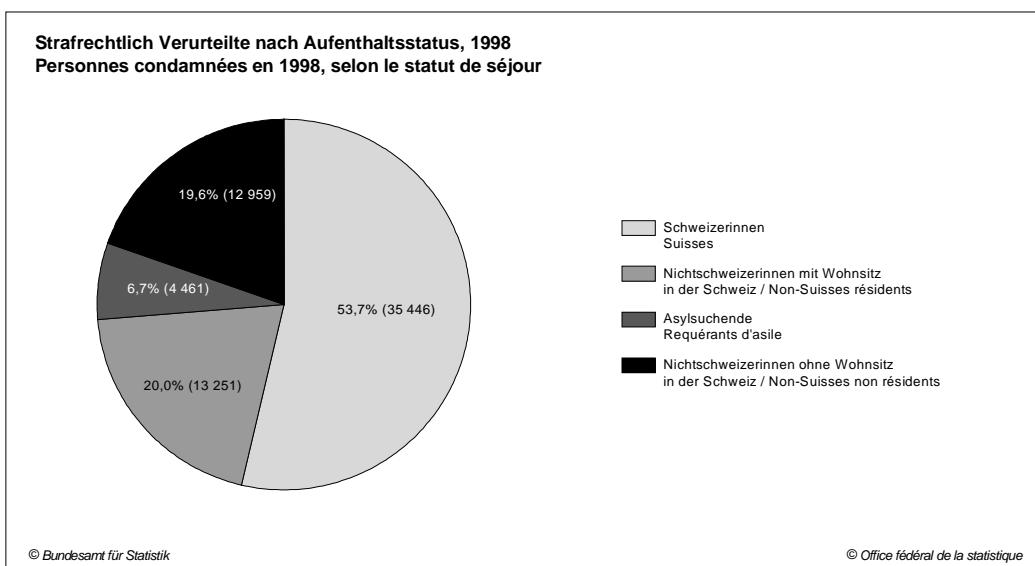
- **Condamnés:** personnes adultes inscrites au casier judiciaire à la suite d'une condamnation. Toute condamnation pour un crime ou un délit sanctionné par une loi fédérale est inscrite au casier judiciaire. Les contraventions ne sont inscrites que si elles sont sanctionnées par des arrêts, ou par une amende de plus de 500 francs dans les cas où le juge est « autorisé ou tenu de prononcer, lors d'une nouvelle infraction, une amende d'un montant minimal déterminé ou, en sus d'une amende, les arrêts ou une peine d'emprisonnement »³⁰.
- **Condamnations:** toute condamnation inscrite au casier judiciaire. Comme une personne peut faire l'objet de plusieurs condamnations dans la même année, le nombre des condamnations est supérieur à celui des personnes condamnées.
- **Proportions / fréquences:** pour savoir si certains groupes de population (définis selon divers critères : motif du séjour, nationalité, âge, sexe) sont condamnés plus fréquemment que d'autres, on a calculé la part des condamnés ou des condamnations dans la population correspondante (p. ex. population résidante, requérants d'asile) de même âge ou de même sexe. Ces parts étant généralement très faibles, elles sont exprimées pour 100'000 personnes.

³⁰ Art. 9 lit c de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatisé du 1er décembre 1999 (RS 331).

- **Population résidante moyenne:** effectif moyen de la population vivant en Suisse dans l'année considérée. Sont compris, outre les Suisses, les résidents à l'année (permis B), les personnes établies (permis C), les fonctionnaires internationaux (carte du DFAE), les saisonniers (permis A) ainsi que les résidents de courte durée (permis L) vivant en Suisse depuis un an au moins.
- **Population d'asile moyenne:** effectif moyen des requérants d'asile (permis N) et des personnes admises provisoirement (permis F) séjournant en Suisse dans l'année considérée³¹.
- **CP:** code pénal
LCR: loi fédérale sur la circulation routière
LSEE: loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
CPM: code pénal militaire

6.2.2 Aperçu des résultats

En 1998, sur 66'117 condamnés, 46,3% étaient des étrangers. Cette proportion est restée à peu près constante depuis 1991 (en revanche, le nombre des étrangers suspectés d'une infraction a augmenté, selon la statistique policière de la criminalité³²). Si l'on considère les différentes catégories d'étrangers, on constate que 20% de tous les condamnés sont des étrangers résidents (permis A: 58, permis B: 3030, permis C: 10144, autres: 19), que la part des personnes non domiciliées en Suisse est élevée (19,6%) et que 6,7% des condamnés sont des requérants d'asile.



La part des requérants d'asile condamnés exclusivement pour une infraction à la LSEE ou à l'art. 291 CP, est plus faible en 1998 (42%) qu'en 1991 (52%) ; la part de ceux condamnés en vertu du CP, de la LCR ou de la Lstup a augmenté. A l'inverse,

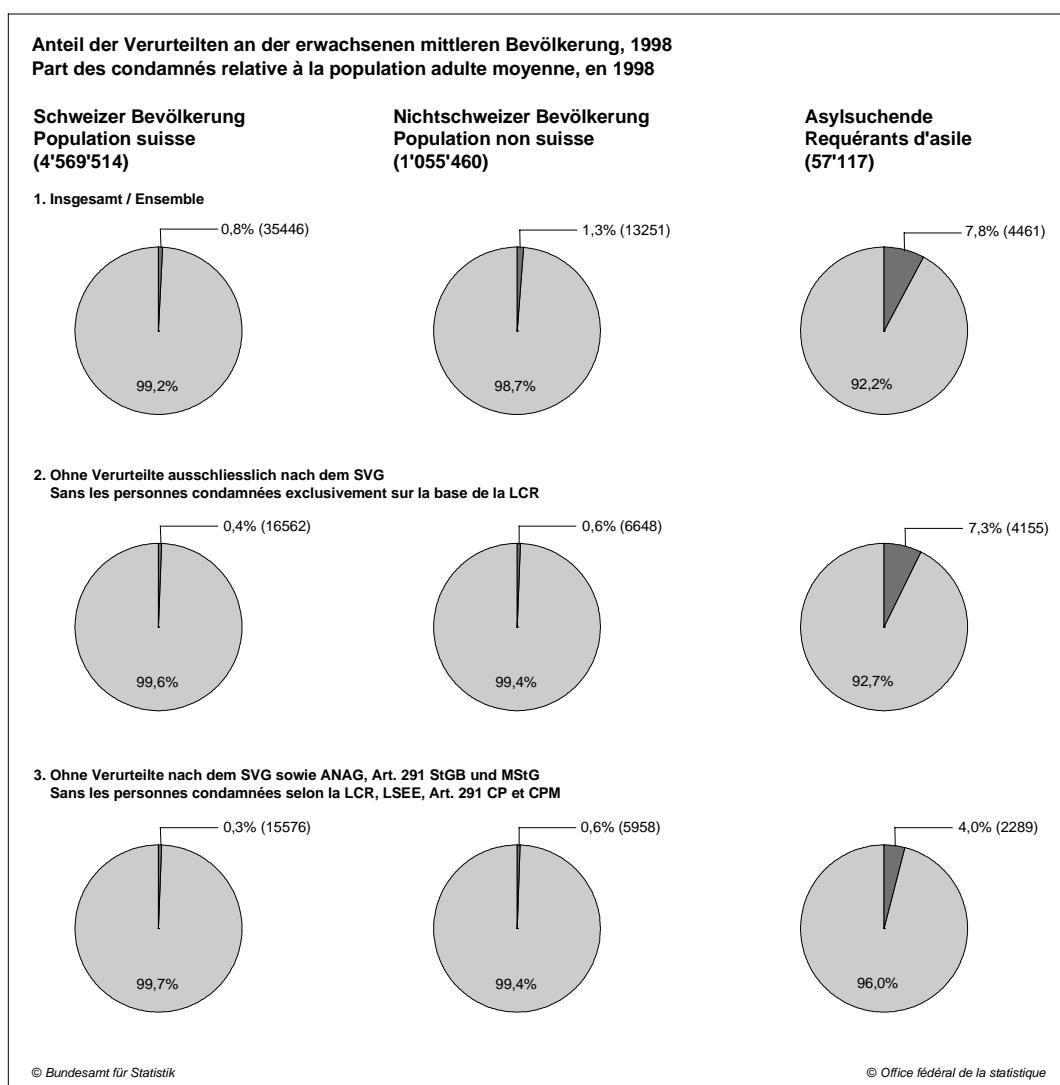
³¹ Exemple: une personne arrivée en Suisse un 1er juillet est comptée, l'année de son arrivée, comme «½ personne »; de même pour une personne ayant quitté la Suisse un 1er juillet. La valeur moyenne présente, sur la valeur en fin d'année, l'avantage de tenir compte des fortes fluctuations qui se produisent durant l'année. Pour une année où les entrées en Suisse sont nombreuses au second semestre, la proportion de condamnés sera beaucoup plus faible si elle est rapportée à la population en fin d'année que si elle est rapportée à la population moyenne.

³² Il a plus que doublé de 1992 à 1998; cf. chiffre 6.3.1

parmi les condamnés non domiciliés en Suisse, on a enregistré davantage d'infractions à la législation sur les étrangers en 1998 (32%) qu'en 1991 (26%), ce qui indique une augmentation du nombre de personnes séjournant illégalement en Suisse.

Comme le montre le graphique suivant, la proportion de condamnés n'est pas la même dans la population moyenne suisse, dans la population moyenne étrangère et parmi les requérants d'asile (0,8%, 1,3%³³, 7,8%). On ne peut rien dire des condamnés non domiciliés en Suisse car la population de référence n'est pas connue.

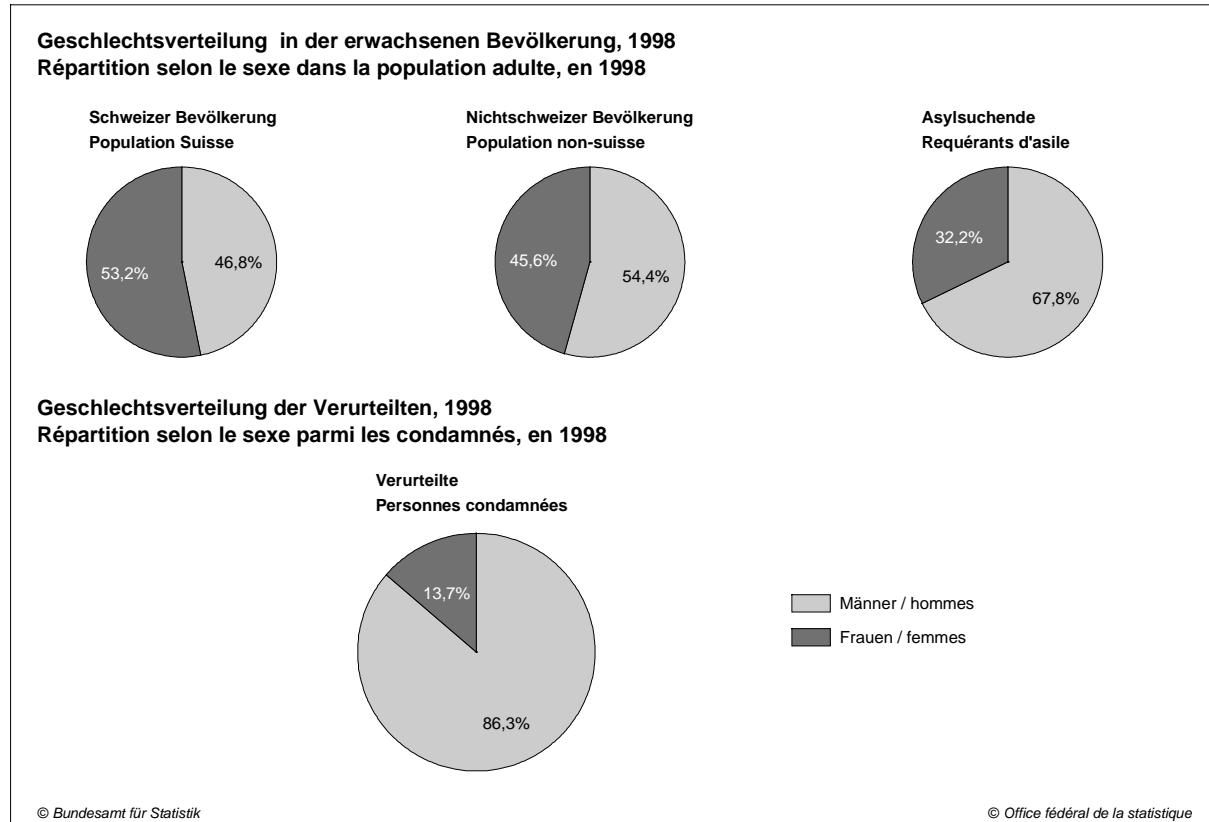
Si l'on écarte les personnes condamnées exclusivement pour des infractions à la LCR, ces proportions s'abaissent considérablement dans la population suisse et dans la population étrangère (0,4% et 0,6%). Si l'on écarte en outre les personnes condamnées pour des infractions à la législation sur les étrangers (LSEE, art. 291 CP) et au CPM, la proportion baisse sensiblement dans le groupe des requérants d'asile (de 7,3% à 4%).

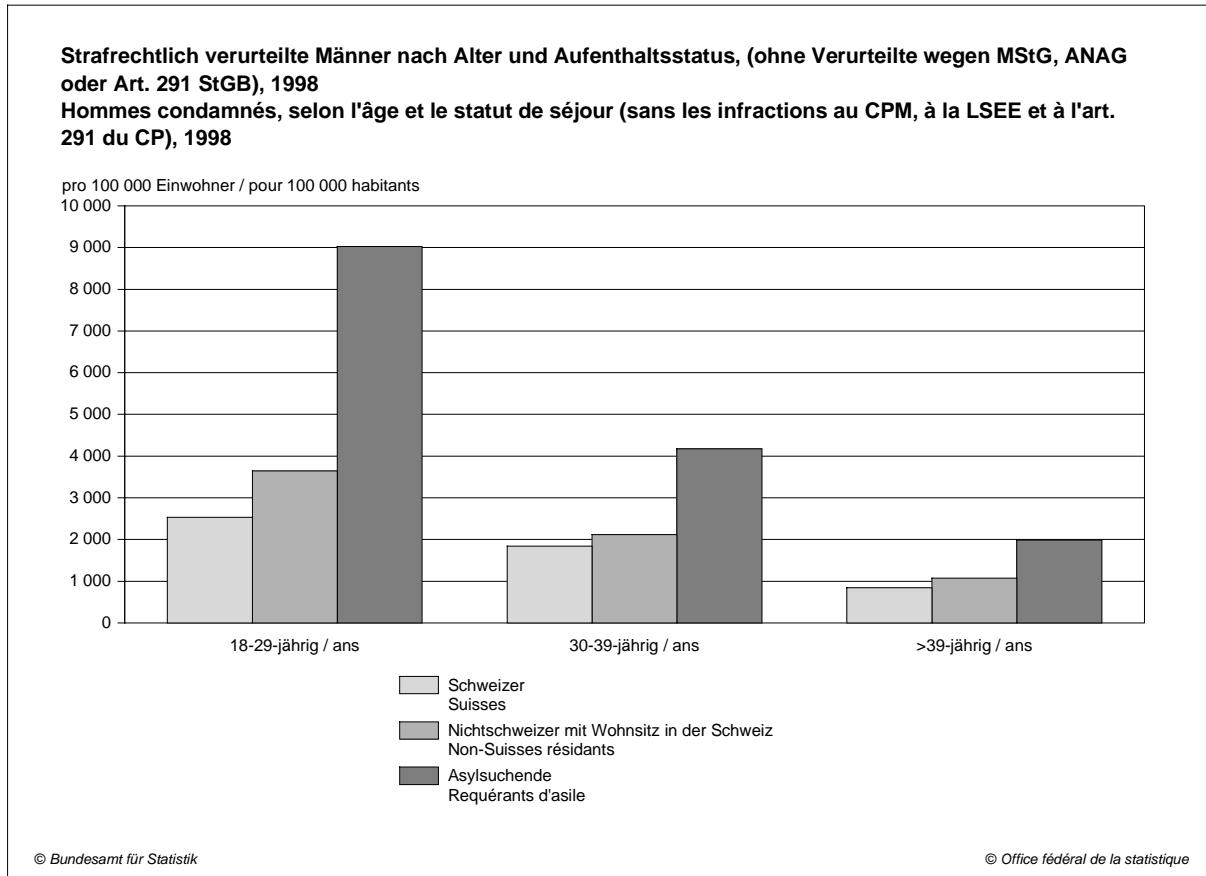


La probabilité de subir une condamnation est déterminée dans une large mesure par l'âge et le sexe (cf. graphique). En effet, 86% des condamnés sont de sexe masculin

³³ Même proportion (1,3%) dans la population résidante étrangère en fin d'année, qui ne comprend pas les saisonniers.

et 43% ont entre 18 et 30 ans. Comme les quatre groupes de condamnés appartiennent à des populations différentes, aux structures socio-démographiques différentes, il faut, avant de pouvoir les comparer, homogénéiser les structures par âge et par sexe de ces populations. La situation socio-économique des condamnés joue sans doute également un rôle important mais, faute de données, nous ne pouvons en tenir compte. Les personnes non domiciliées en Suisse – touristes, voyageurs d'affaires, frontaliers, illégaux – ne seront pas prises en considération dans les calculs qui suivent, car nous ne savons rien de la population à laquelle ils appartiennent.

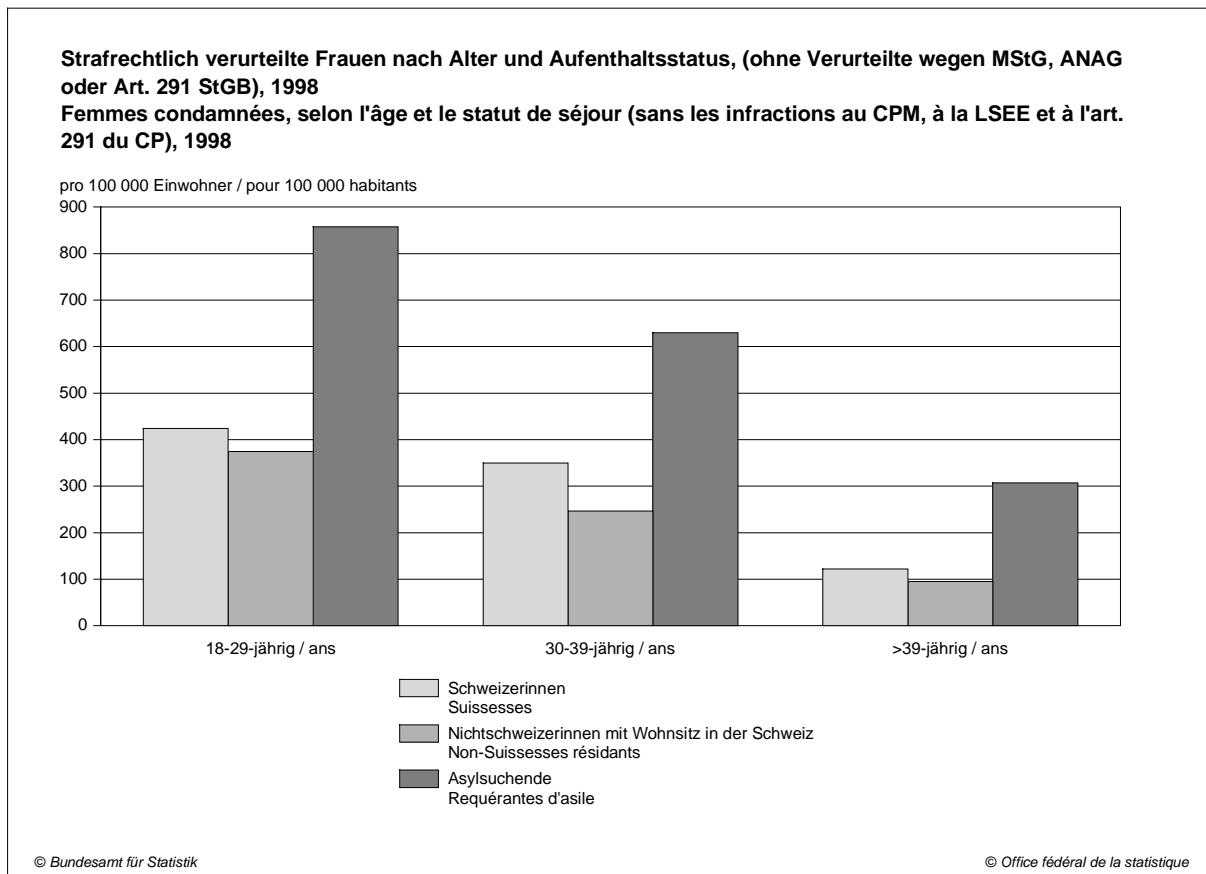




Après élimination des personnes condamnées exclusivement pour des infractions au CPM, à la LSEE et à l'art. 291 CP³⁴, nous constatons que, chez les **hommes**, la proportion de condamnés est de 30% **plus élevée** dans population moyenne étrangère domiciliée en Suisse, et en moyenne **trois fois plus élevée** chez les requérants d'asile, que dans la population moyenne suisse.

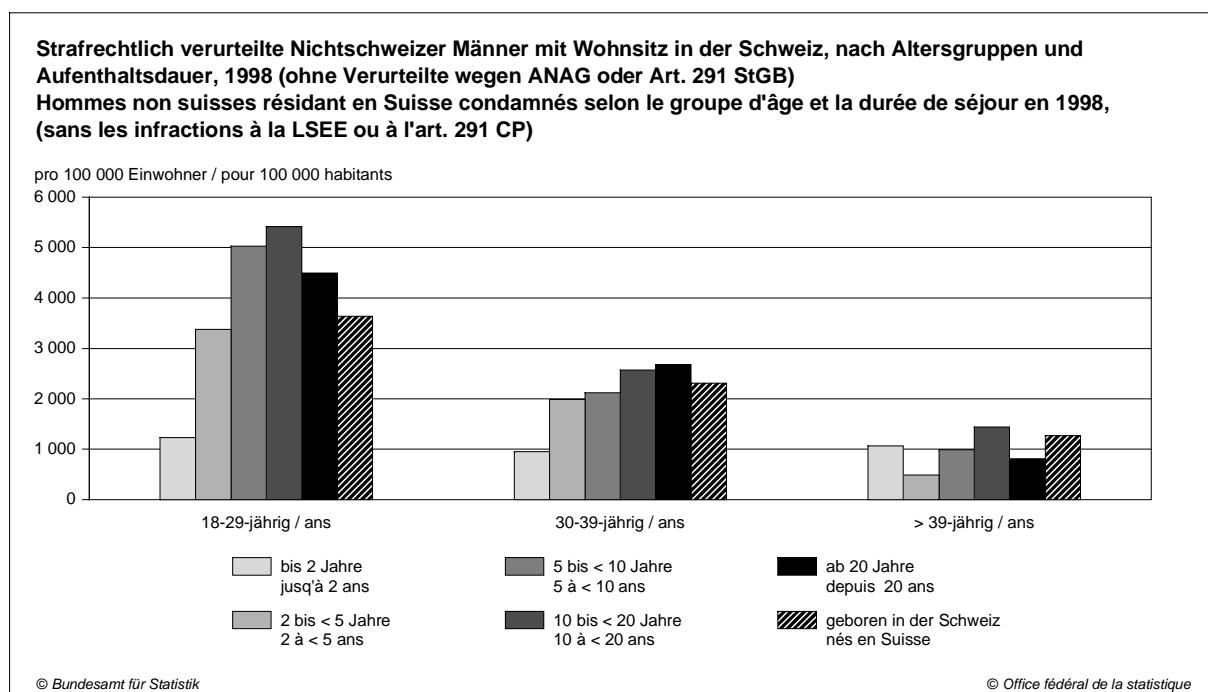
Les différences sont moins marquées chez les **femmes** (7535 condamnées, 13% de l'ensemble des condamnés) : la proportion de femmes condamnées est de 20% **plus basse** dans la population étrangère que dans la population suisse, mais **deux fois plus élevée** (200%) chez les requérantes d'asile.

³⁴ Infractions liées à la nationalité et au statut de séjour.



6.2.3 Durée de séjour des personnes condamnées

La durée de séjour en Suisse des personnes condamnées a été prise en considération dans la statistique en tant qu'indicateur de l'intégration des groupes concernés. Les résultats (cf. graphique : les proportions de condamnés sont plus élevées parmi les étrangers vivant en Suisse depuis 10 à 20 ans que parmi ceux arrivés plus récemment ou ceux nés en Suisse; par exemple, 1,5% pour les hommes de 30 à 39 ans arrivés il y a moins de 5 ans, 2,7% pour ceux arrivés il y a plus de 20 ans) semblent toutefois montrer que la durée de séjour des **étrangers résidents** caractérise surtout des groupes d'immigrés différents. Ainsi les résidents à l'année jouissent d'une situation socio-économique en moyenne plus élevée que les autres étrangers et le risque d'être condamné est, parmi eux, plus faible. La possibilité de se faire naturaliser après 12 ans de séjour en Suisse exerce un léger effet de « sélection négative » chez les étrangers établis qui demeurent en Suisse car l'absence de condamnation est une des conditions de la naturalisation. Enfin, on peut penser que les immigrés récents acceptent des désavantages sociaux et une certaine marginalisation tant que leur statut reste incertain, mais que leurs attentes évoluent ensuite peu à peu pour se rapprocher celles des Suisses, faisant naître un sentiment d'exclusion si elles ne sont pas satisfaites.

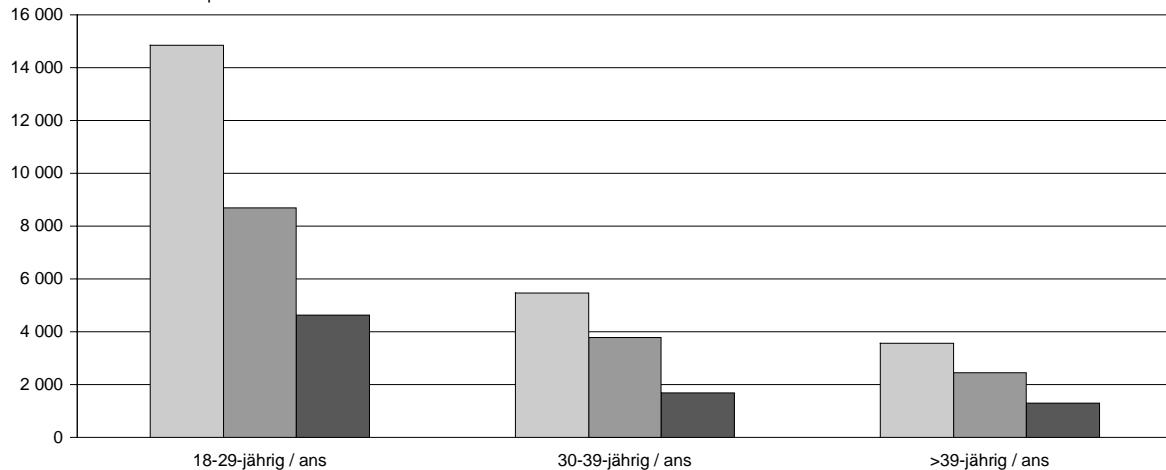


L'inverse s'observe chez les **requérants d'asile** (voir les graphiques suivants): 13% des requérants d'asile de sexe masculin sont condamnés dans les deux premières années de séjour et beaucoup moins par la suite (3%). La proportion de condamnés est la plus forte (environ 15%) chez les requérants d'asile jeunes séjournant en Suisse depuis moins de deux ans (plus environ 13% de personnes condamnées uniquement pour des infractions à la législation sur les étrangers, soit en tout environ 28%). La proportion de condamnés est la plus faible (1,3%) chez les requérants d'asile de plus de 40 ans séjournant en Suisse depuis 5 ans au moins. Les proportions élevées observées chez les requérants d'asile en début de séjour sont en rapport avec l'origine de ces personnes, l'absence de liens familiaux et un statut temporaire incertain ; les requérants d'asile n'ont généralement rien à perdre sur le plan de la sécurité matérielle. Le bien-être matériel de la Suisse, les marchés illégaux, l'isolement social, peuvent inciter certains d'entre eux à saisir les occasions qui se présentent pour améliorer rapidement leur condition. Enfin, les contrôles, et donc le risque d'être pris, sont sans doute relativement importants chez les requérants d'asile, mais aussi leur possibilité de disparaître sans laisser de trace. Si une infraction est découverte, la procédure d'asile tend à s'accélérer et les requérants dont la demande est rejetée sont souvent renvoyés, de sorte qu'il se produit ici, avec le temps, une « sélection positive ».

Strafrechtlich verurteilte männliche Asylsuchende nach Altersgruppen und Aufenthaltsdauer, 1998
Hommes requérants d'asile condamnés selon le groupe d'âge et la durée de séjour en 1998

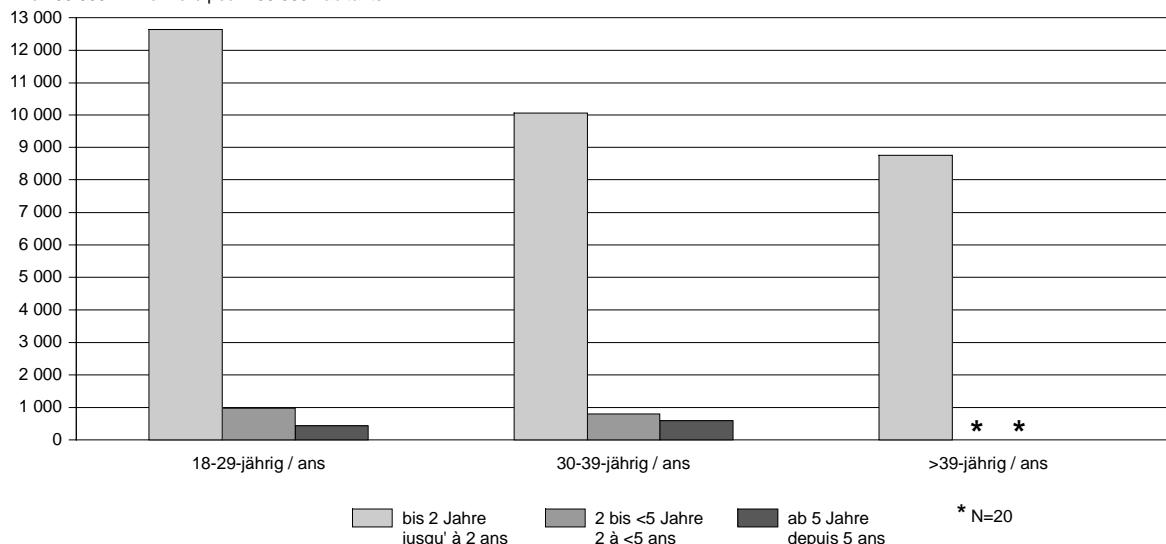
a) ohne Verurteilte ausschliesslich wegen ANAG oder Art. 291 StGB / sans les infractions à la LSEE et à l'art. 291 CP

Pro 100 000 Einwohner / pour 100 000 habitants



b) ausschliesslich wegen ANAG oder Art. 291 StGB / exclusivement condamnés à la LSEE et à l'art. 291 CP

Pro 100 000 Einwohner / pour 100 000 habitants

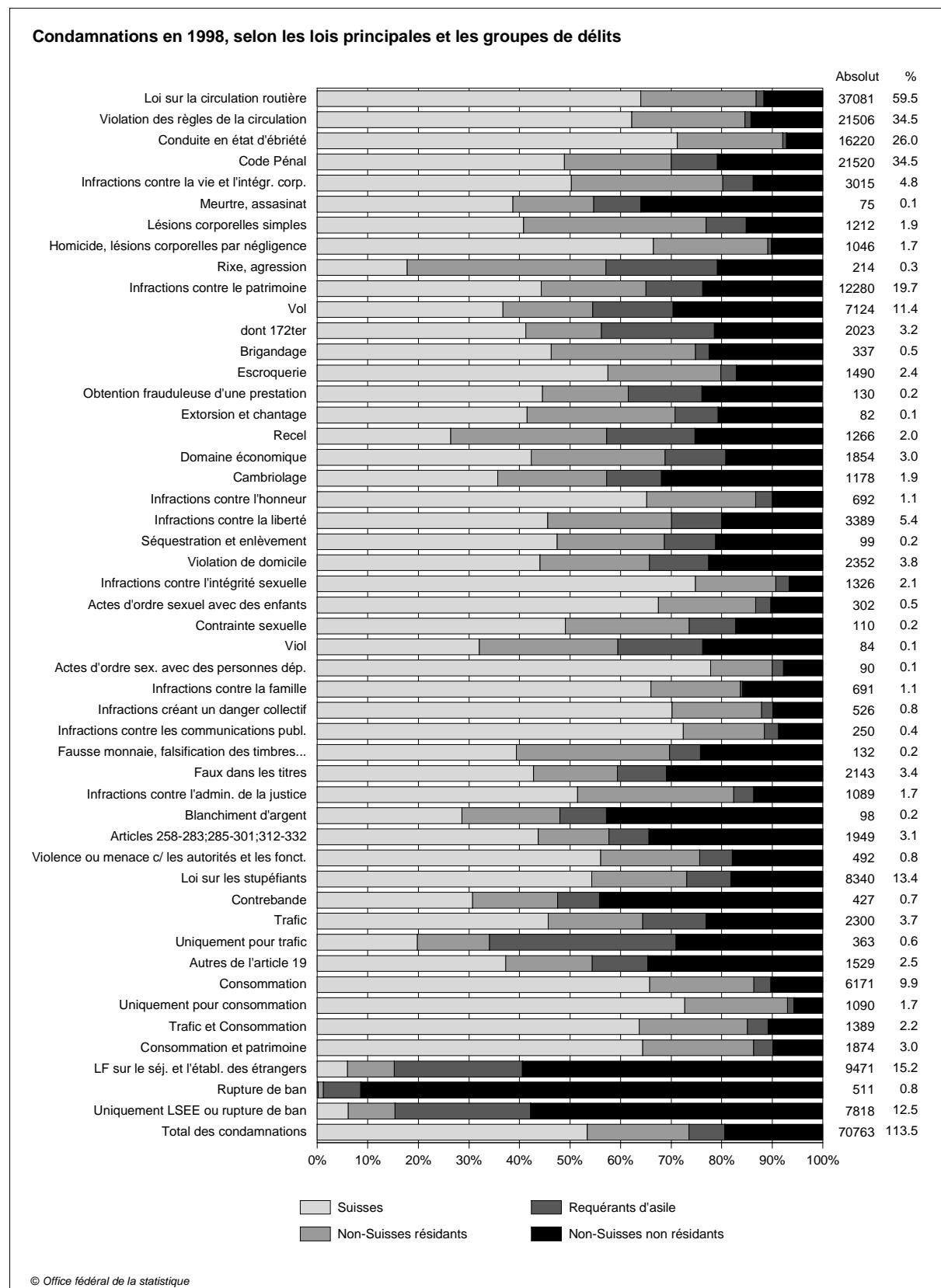


6.2.4 Les infractions

Pour calculer la part des personnes condamnées dans différents groupes de population, nous avons pris pour unité les condamnés (66'117); pour déterminer la part relative de différents types d'infractions, nous prendrons pour unité les condamnations (70'763). Etant donné qu'une condamnation peut englober plusieurs infractions, la somme des infractions est supérieure à la somme des condamnations. Dans la présentation qui suit, il faut considérer chaque pourcentage par rapport au chiffre absolu auquel il se rapporte.

6.2.4.1 Présentation synoptique

Verurteilungen nach Hauptgesetzen und Straftatenarten, 1998



6.2.4.2 Principaux résultats par groupe de population

Les **Suisses** (proportion moyenne: 53%) sont fortement représentés dans les infractions au code de la route (64%), et en particulier dans les délits de conduite en état d'ébriété (71%). La part des Suisses est élevée également pour les homicides par négligence et les lésions corporelles (67%), qui sont pour la plupart liés aux accidents de la route. Les Suisses sont fortement représentés dans les infractions contre l'intégrité sexuelle (75%) – surtout les infractions visant des personnes dépendantes (78%) – dans les crimes et délits créant un danger collectif (70%) et dans les infractions contre les communications publiques (72%). En ce qui concerne les stupéfiants, c'est dans le domaine de la consommation (éventuellement liée à une infraction contre le patrimoine) qu'on trouve fréquemment des Suisses (66%).

Les **étrangers domiciliés en Suisse** (proportion moyenne: 20%) sont surreprésentés dans les condamnations relatives aux infractions suivantes: lésions corporelles simples (36%), rixe/agression (39%), brigandage (29%), escroquerie (24%), extorsion, chantage et recel (30%), séquestration et enlèvement (29%), fausse monnaie et falsification de timbres officiels (30%), infractions contre l'administration de la justice (31%).

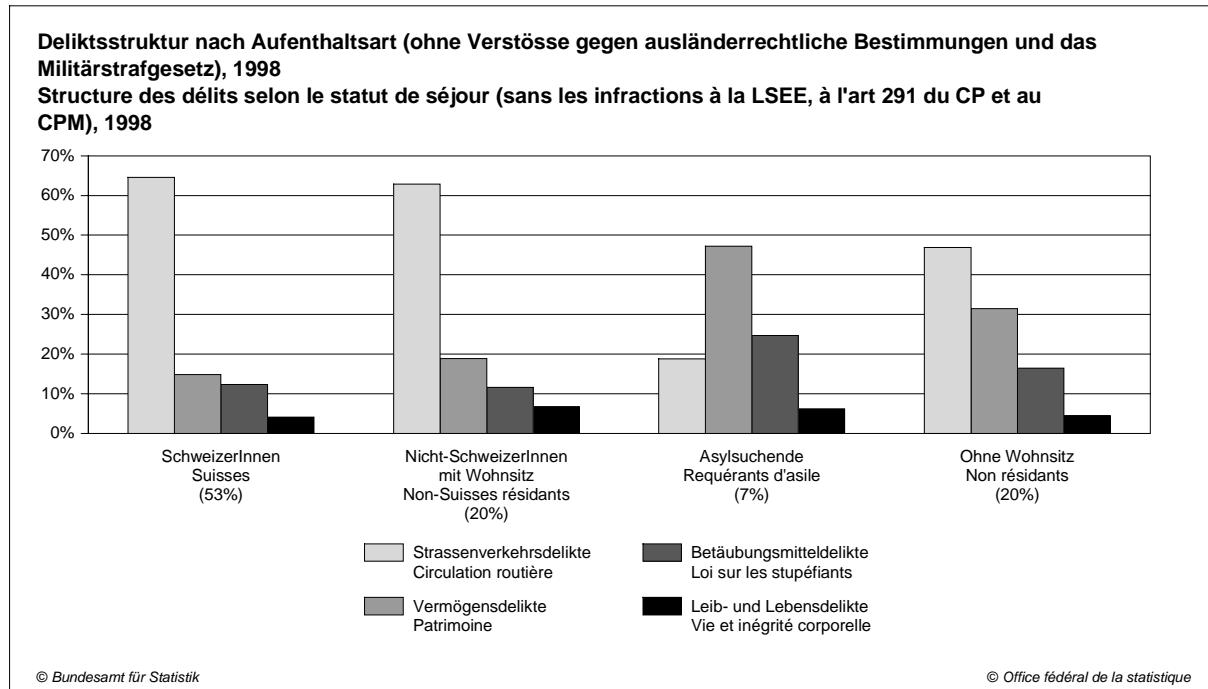
Les **requérants d'asile** (en moyenne 7%) sont le plus représentés dans les cas suivants: rixe/agression (22%), vol, surtout les cas d'importance mineure visés à l'article 172^{ter} (16%), obtention frauduleuse d'une prestation (15%), recel (17%), vol par effraction³⁵ (article 139 combiné avec les articles 144 et 186 CP, 11%), trafic de drogue sans autre infraction (37%).

Les **étrangers non domiciliés en Suisse** (20%) sont surreprésentés dans les infractions suivantes: meurtre et assassinat (36%), vol (30%), recel (25%), vol par effraction (32%), faux dans les titres (31%), blanchiment d'argent (43%) ainsi que contrebande de drogue (44%) et trafic de drogue (29%).

6.2.4.3 Structure des délits

Comment se présente la **structure des délits** dans ces quatre groupes de population ? Pour les besoins de la comparaison, nous écartons ici les jugements sanctionnant seulement des infractions à la législation sur le séjour des étrangers (CPM, LSEE et art. 291 CP).

³⁵ Le CP ne connaît pas la notion particulière de «vol par effraction»; le tribunal prononce généralement une condamnation pour vol accompagnée d'une condamnation pour violation de domicile et pour dommages à la propriété. Nos données relatives au «vol par effraction» sont donc des estimations.



- Les **infractions au code de la route** constituent les délits les plus fréquents dans la population résidante suisse et étrangère (resp. 65% et 63%). Cette catégorie d'infractions est aussi la plus fréquente dans le groupe hétérogène des étrangers non domiciliés en Suisse (47%). En revanche, 1/5e seulement des requérants d'asile sont condamnés pour des infractions au code de la route.
- Les **infractions contre le patrimoine** sont les délits les plus fréquents dans le groupe des requérants d'asile (47%), mais 40% ne concernent que des biens de faible valeur. Cette catégorie d'infractions vient en second chez les étrangers non domiciliés en Suisse (31%); elle représente respectivement 19% et 15% dans la population résidante suisse et étrangère.
- Les **infractions à la loi sur les stupéfiants** ont plus que doublé depuis 1991 dans le groupe des requérants d'asile, où elles représentent 25% des délits. Elles sont également plus fréquentes chez les étrangers non domiciliés en Suisse (16%) que dans la population résidante suisse (12%) et étrangère (12%).
- La part des **infractions contre la vie et l'intégrité corporelle** est nettement plus élevée dans la population résidante étrangère (7%) que dans la population résidante suisse (4%). Elle est de 6% chez les requérants d'asile et de 5% chez les personnes non domiciliées en Suisse. Les **infractions contre la liberté** sont commises le plus fréquemment dans le groupe des requérants d'asile (12%).

Les infractions à la LSEE se commettent surtout durant les deux premières années de séjour en Suisse. La part des infractions au code de la route augmente, chez les requérants d'asile, à mesure que leur séjour se prolonge, de même que la part des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle.

6.2.4.4 Fréquence des infractions chez les hommes suisses et étrangers

Fréquence de divers groupes d'infractions dans les condamnations: comparaison entre les étrangers et les Suisses de sexe masculin, par groupes d'âges, en 1998

Groupes d'âges Groupes d'infractions	Nombre (Suisses, étrangers domiciliés en Suisse et requérants d'asile; les personnes sans domicile en Suisse ne sont pas comprises)	Nationalité		
		Suisses	Etrangers	
		domiciliés en Suisse	requérants d'asile	
		pour 100'000	rapport étrangers/CH	rapport étrangers/CH
18-29 ans				
Loi sur la circulation routière	11055	1790.9	1,4 ³⁶	0,9
Code pénal (toutes infractions)	6403	727.8	2,0	9,7
Contre la vie et l'intégrité corporelle	966	110.4	2,6	5,2
Contre le patrimoine	4176	457.3	2,0	11,1
Loi sur les stupéfiants	3823	562.4	1,2	5,2
30-39 ans				
Loi sur la circulation routière	8220	1265.4	1,2	1,0
Code pénal (toutes infractions)	4005	561.1	1,2	4,9
Contre la vie et l'intégrité corporelle	690	85.7	1,8	4,5
Contre le patrimoine	2127	298.0	1,2	5,7
Loi sur les stupéfiants	1681	266.0	0,9	3,1
>39 ans				
Loi sur la circulation routière	9676	586.1	1,3	0,8
Code pénal (toutes infractions)	4183	251.8	1,2	5,4
Contre la vie et l'intégrité corporelle	678	37.5	1,8	4,1
Contre le patrimoine	1593	93.1	1,4	9,2
Loi sur les stupéfiants	330	19.5	1,2	13,6

La répartition des différents types d'infractions entre les quatre groupes de population et à l'intérieur de ces groupes ne dit rien de la fréquence de ces infractions relativement à la population de chaque groupe. Cette fréquence a été calculée (pour 100'000 personnes du même groupe d'âge) pour les groupes d'infractions les plus répandus (cf. tableau).

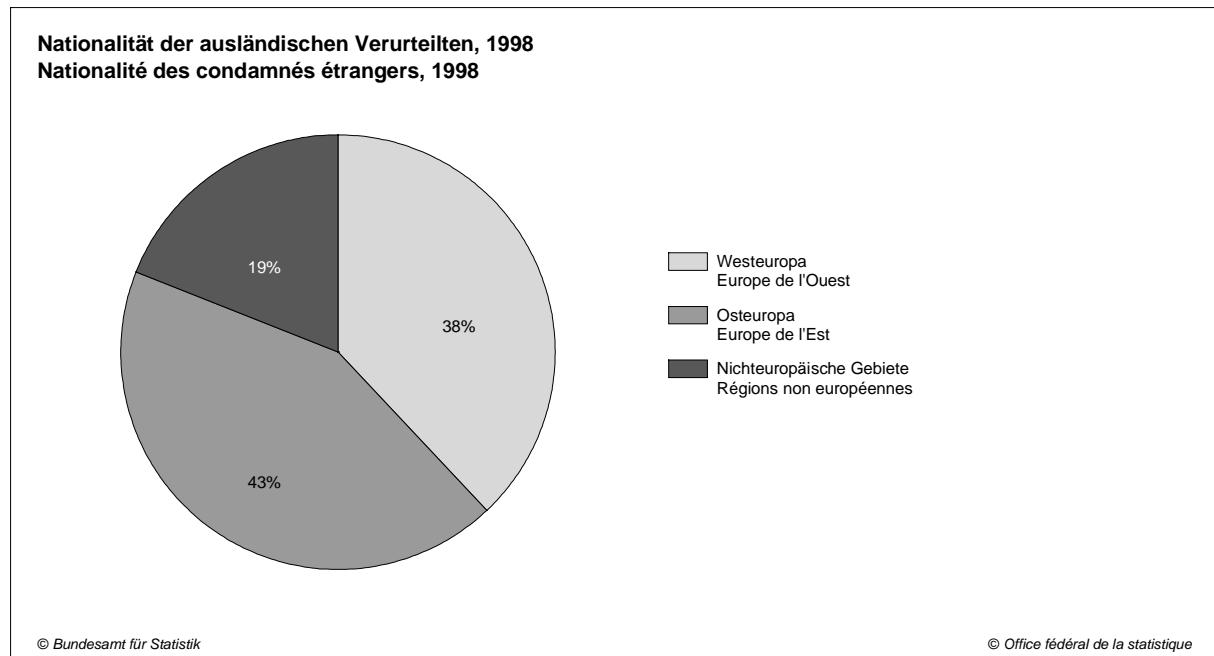
La fréquence des infractions varie, chez les Suisses, entre 0,02% (infractions à la loi sur les stupéfiants chez les hommes de 40 ans ou plus) et 1,79% (infractions au code de la route chez les moins de 30 ans). Les fréquences relevées chez les étrangers résidents s'écartent beaucoup de celles relevées chez les Suisses pour les infractions, assez rares, contre la vie et l'intégrité corporelle (facteur 2,6 chez les hommes jeunes et 1,8 chez les hommes plus âgés) et pour les infractions contre le patrimoine commises par des hommes jeunes (facteur 2,0). Pour les autres

³⁶ Les infractions sont 1,4 fois plus fréquentes (40% d'infractions en plus) dans la population étrangère domiciliée en Suisse que dans la population suisse.

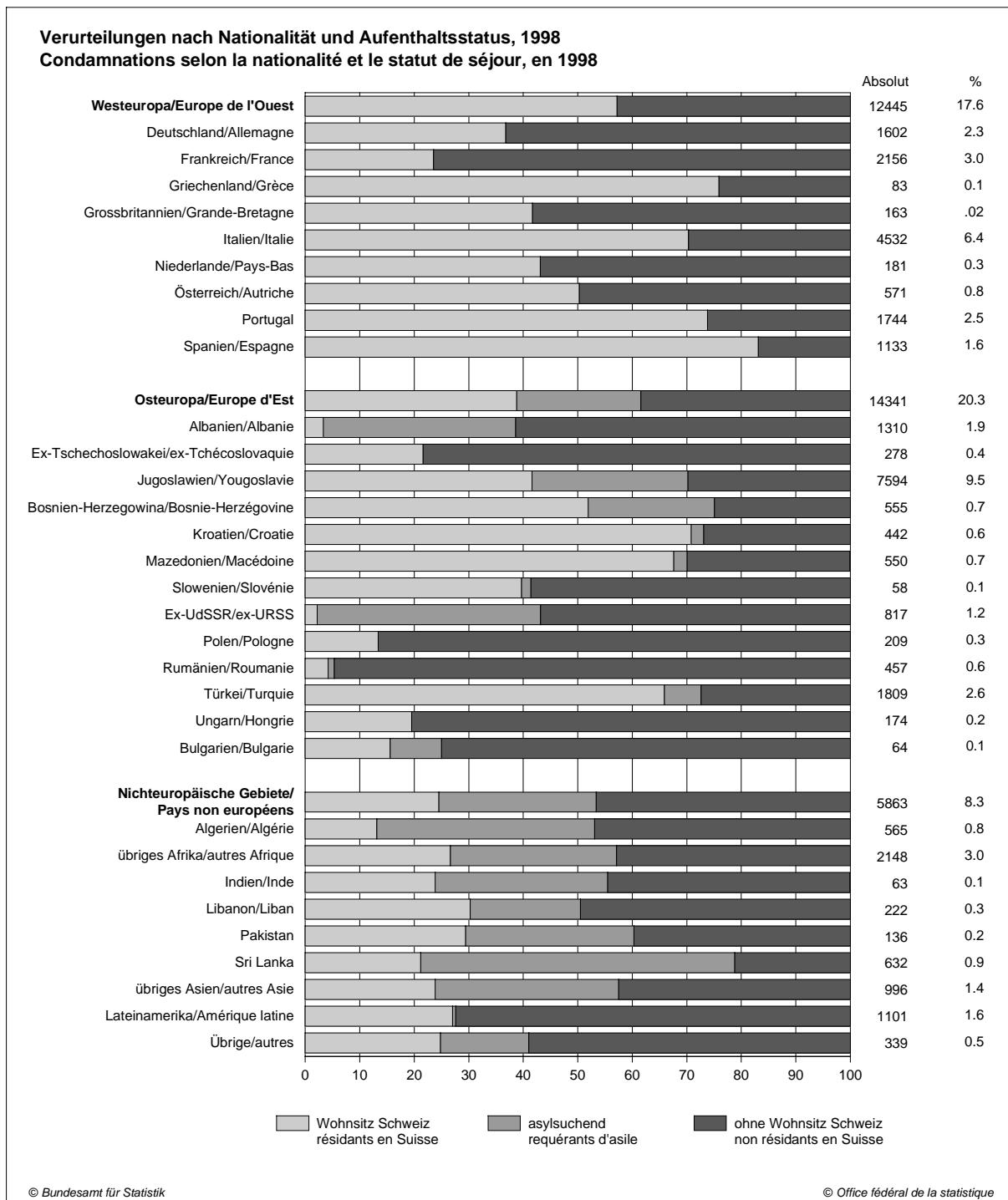
infractions, les écarts sont plus faibles. Chez les requérants d'asile, les proportions de condamnés sont élevées surtout pour les infractions contre le patrimoine (5% chez les moins de 30 ans) et pour les infractions à la loi sur les stupéfiants (3% chez les moins de 30 ans).

6.2.5 Nationalité des condamnés étrangers

En raison surtout des événements politiques, la part des condamnés étrangers (indépendamment du statut de séjour) originaires d'Europe de l'Est a augmenté depuis 1991, passant de 35% à 44%, tandis que la part de ceux originaires d'Europe de l'Ouest est tombée de 42% à 38%. L'évolution est particulièrement notable pour les condamnés italiens (baisse de 16% à 14%) et pour ceux issus de l'ex-Yougoslavie (hausse de 20% à 28%). Les ressortissants albanais représentent 4% des condamnés.



La répartition des condamnations par nationalité ne nous dit rien de la fréquence des condamnations dans les différents groupes de population étrangère car la part des condamnations de personnes non domiciliées en Suisse et de requérants d'asile varie selon les pays.



Sauf pour l'Allemagne et la France, on n'observe aucun rapport entre la proximité d'un pays et la fréquence des condamnations d'étrangers **non domiciliés en Suisse** (touristes, frontaliers, voyageurs d'affaires). Les condamnations de personnes originaires d'Europe de l'Ouest concernent dans 43% des cas des non-résidents; la proportion de condamnés non domiciliés en Suisse varie entre 17% pour les Espagnols et 77% pour les Français. La proportion est plus faible, en moyenne, pour les condamnés originaires d'Europe de l'Est (38%); elle varie entre 25% (Bosnie-Herzégovine) et 95% (Roumanie). Pour les autres nationalités, la proportion varie de 22% (Sri Lanka) à 72% (Amérique latine).

Le nombre de **requérants d'asile** condamnés varie considérablement selon leur pays d'origine. Les condamnations sont plus ou moins fréquentes suivant le passé

des personnes concernées, la durée de leur séjour en Suisse, leur intégration et les motifs de leur séjour. Rapportée à la population adulte moyenne des requérants d'asile, la fréquence des condamnations varie de 1,4% (Bosnie-Herzégovine³⁷) et 1,8% (Sri-Lanka) à 8% (Yougoslavie), 13% (Liban), 22% (Russie) et 28% (Albanie).

La fréquence moyenne³⁸ des condamnations prononcées contre des **hommes étrangers domiciliés en Suisse** est, pour les **Européens de l'Ouest**, de 2136 (pour 100'000 ; Suisses: 1925). La fréquence des condamnations est, dans tous les groupes d'âges, plus faible chez les Allemands que chez les Suisses. On observe par ailleurs que 42% des condamnés d'origine yougoslave sont domiciliés en Suisse et que 4,7% de la population masculine moyenne d'origine yougoslave fait l'objet d'une condamnation (ensemble des **Européens de l'Est**: 3,8%, extra-Européens: 2,7%).

Les différences que l'on observe dans la fréquence des condamnations au sein de la population résidante reflètent des différences de statuts socio-économiques et de structures démographiques. Ainsi, les immigrés d'origine allemande ont en moyenne un niveau de formation plus élevé que les Suisses, qui ont eux-mêmes un niveau de formation plus élevé que les immigrés de l'Europe de l'Est.

D'une manière générale, on observe que, dans les groupes de population d'origine ouest-européenne, plus la fréquence des condamnations est faible, plus la part des infractions au code de la route est élevée et plus la part des infractions contre le patrimoine et des infractions à la loi sur les stupéfiants est faible ; on peut voir là l'effet d'une adaptation aux réalités suisses. Dans les groupes de population d'origine est-européenne, les faibles taux de criminalité sont liés également à plus d'infractions au code de la route et à moins d'infractions à la LSEE. Les groupes extra-européens présentent une corrélation significative entre taux de criminalité élevés et infractions à la loi sur les stupéfiants.

Chez les **requérants d'asile**, c'est parmi les condamnés originaires du Sri Lanka qu'on observe la plus forte proportion d'infractions à la LCR (35%), ce qui s'explique par l'ancienneté de leur présence en Suisse. Les parts les plus élevées d'infractions au CP s'observent chez les personnes issues de l'ex-URSS (64%), les plus fortes proportions d'infractions à la Lstup se rencontrent chez les requérants d'asile albanais (51%), suivis des Libanais (33%), et les plus fortes proportions d'infractions à la LSEE chez les requérants d'asile indiens (80%).

Dans le groupe des **étrangers non domiciliés en Suisse**, on observe que les Européens de l'Ouest sont condamnés dans des proportions supérieures à la moyenne pour des infractions à la LCR (54%), tandis que les Européens de l'Est le sont davantage pour des infractions au CP (50%) et à la LSEE (66%). Les non-Européens sont condamnés plus souvent pour des infractions à la loi sur les stupéfiants (13%) et à la LSEE (41%).

6.2.6 Les cantons les plus touchés

La part des condamnés d'origine étrangère varie selon les cantons. Les proportions sont les plus élevées dans les cantons frontaliers (en particulier Genève, 66%, dont 55% d'étrangers non domiciliés en Suisse, et Bâle-Ville, 62% de non-résidents), dans

³⁷ Autrement dit, 1,4% des requérants d'asile de Bosnie-Herzégovine présents en Suisse ont été condamnés en 1998.

³⁸ Tous groupes d'âges confondus.

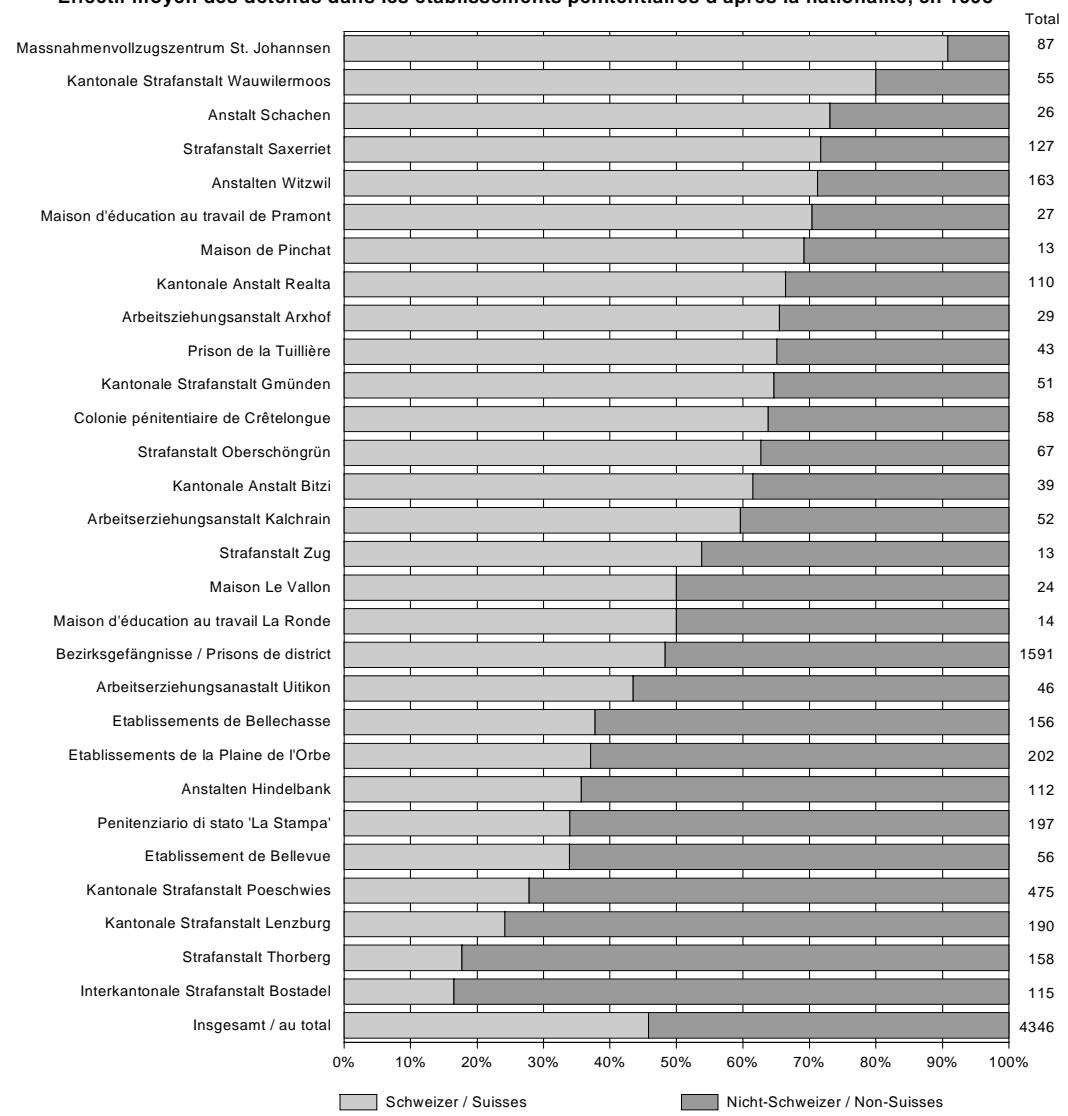
les cantons de transit (Uri: 62%, dont 75% de non-résidents) et dans le canton métropolitain de Zurich (52%, dont 40% de non-résidents). Nos données sont insuffisantes pour pouvoir valablement pousser l'interprétation plus loin.

6.2.7 Exécution des peines

Sur les 7'447 personnes qui ont été incarcérées en 1998 (après condamnation ou pour l'exécution anticipée d'une peine), 50% étaient de nationalité étrangère. Comme les étrangers sont détenus en moyenne plus longtemps que les Suisses, ils représentent une proportion plus élevée de l'ensemble des détenus (54%). Si la proportion d'étrangers est plus élevée dans la statistique pénitentiaire que dans la statistique des condamnations, il faut considérer à cet égard, que les nouveaux modes d'exécution de peines (travail d'intérêt général et surveillance électronique) bénéficient majoritairement aux Suisses.

La part des détenus étrangers varie selon les établissements pénitentiaires entre 9% (centre d'exécution des mesures de St. Johannsen) et 83% (établissement intercantonal de Bostadel). Les proportions d'étrangers sont supérieures à la moyenne dans les grands établissements fermés ; les Suisses sont majoritaires dans les institutions de petite taille et les institutions ouvertes.

G10 Mittlerer Insassenbestand in den Strafanstalten, nach Nationalität, 1998
Effectif moyen des détenus dans les établissements pénitentiaires d'après la nationalité, en 1998



© Bundesamt für Statistik

© Office fédéral de la statistique

Depuis 1989, le nombre d'incarcérations d'étrangers a augmenté de 40%, passant de 2'666 à 3'732 ; leur proportion est passée de 24% à 50%. L'augmentation a été plus rapide en proportion qu'en chiffres absolus car le nombre d'incarcérations de Suisses a diminué (de 8'401 à 3'715). La part des étrangers dans l'effectif moyen des détenus a également progressé, passant de 35% à 54%.

Il faut rappeler à cet égard que les étrangers sont condamnés plus fréquemment pour des délits violents et des infractions graves à la loi sur les stupéfiants. Or les sentences lourdes, qui ne peuvent pas être assorties du sursis, conduisent automatiquement à l'incarcération dans un établissement pénitentiaire.

6.2.8 Evolution selon la statistique des condamnations pénales

Le rapport entre la part des condamnés étrangers et l'évolution de la population étrangère résidante est faible. La part élevée des condamnés non domiciliés en Suisse montre que d'autres formes de mobilité (tourisme, asile, immigration illégale), liées à des marchés illégaux, des situations juridiques et des structures d'opportunité (qui permettent aux étrangers de participer à notre bien-être) exercent une influence bien plus grande, à laquelle s'ajoute encore l'influence culturelle.

Par rapport à 1991,

- la proportion de personnes condamnées a diminué de 10% dans la population résidante masculine de nationalité suisse et a augmenté de 20% dans la population résidante masculine étrangère ;
- les condamnations restent moins fréquentes chez les femmes étrangères que chez les femmes suisses ;
- la proportion de personnes condamnées parmi les requérants d'asile – hors LSEE – est passée en moyenne de 4% à 5% chez les hommes et de 1,1% à 0,6% chez les femmes;
- la part des personnes condamnées exclusivement pour des infractions à la LSEE est passée de 52% à 42% chez les requérants d'asile, avec un minimum à 33% en 1997, et de 25% à 32% chez les étrangers non domiciliés en Suisse ;
- la part des infractions à la loi sur les stupéfiants est passée de 10% à 25% (1997: 21%) chez les requérants d'asile (sans ceux condamnés exclusivement pour des infractions à la LSEE) et de 15% à 16% chez les étrangers non domiciliés en Suisse ;
- les événements politiques ont eu des effets sur la répartition des condamnés par nationalité. La part des Européens de l'Est est passée de 35% à 44%, celle des Européens de l'Ouest de 42% à 38%. On observe surtout une baisse de la part des Italiens (de 16% à 14%) et une hausse de celles des ressortissants de l'ex-Yougoslavie (de 20% à 28%).

Par rapport à 1997, la part des condamnés originaires d'Europe de l'Est a augmenté ainsi que celle des étrangers non domiciliés en Suisse. A part cela, bien des chiffres sont restés assez stables – ainsi les proportions de condamnés dans les différents groupes d'étrangers et dans la population suisse. Il en est de même de la répartition des délits. Font exception les infractions au CP commises par des Européens de l'Est non domiciliés en Suisse (qui sont passées de 37% à plus de 50%) et des infractions à la LSEE (de 44% à 66%).

6.3 Principaux résultats des statistiques policières et des statistiques internationales

En ce qui concerne les infractions enregistrées par la police, nous tenons compte, en plus des statistiques fédérales (statistique policière de la criminalité et statistique des stupéfiants), des statistiques policières des cantons de Zurich (KRISTA), de Saint-Gall et de Genève (avec analyses spéciales). Ces trois statistiques, dont les modes de comptage diffèrent, ne sont toutefois pas directement comparables.

6.3.1 Statistique policière de la Confédération

De 1982 à 1998, le nombre d'**étrangers suspectés d'une infraction** a plus que doublé, passant de 13'422 à 31'964. Leur part dans l'ensemble des suspects est passée de 26% à 55%. La criminalité totale enregistrée par la police sur dénonciation est restée à peu près stable (environ 330'000 cas). Le nombre de Suisses suspectés d'une infraction a considérablement diminué, passant de 38'124 à 26'467. En 1998, le taux de criminalité des Suisses était de 462 (pour 100'000 habitants), soit les deux tiers de ce qu'il était en 1982 (699).

Une forte augmentation de la part des suspects étrangers s'observe pour les lésions corporelles (55%, hausse de 176%) et pour les viols (66%, hausse de 178%). Mais l'augmentation la plus forte a été enregistrée pour les délits très courants de vol (y compris le vol avec effraction, 61%, hausse de 217%) et de vol de voitures (54%, hausse de 360%).

6.3.2 Statistiques policières des cantons

Si l'on confronte les condamnations et les suspects enregistrés dans le **canton de Zurich**, il apparaît que, dans tous les groupes d'infractions sanctionnés par le CP et la Lstup, la statistique policière zurichoise a enregistré en 1998 une proportion un peu plus faible d'étrangers que la statistique des condamnations (46% contre 52%). La proportion d'étrangers est plus faible notamment pour les infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle, pour les délits informatiques, pour l'escroquerie et pour les infractions à la loi sur les stupéfiants.

La **statistique policière du canton de Saint-Gall** a recensé 53% de suspects étrangers pour les infractions au CP et 40% pour les infractions à la loi sur les stupéfiants (trafic: 58%). Les proportions d'étrangers sont supérieures à la moyenne dans les infractions violentes (voies de fait, mise en danger de la vie, rixes, brigandage, extorsion et chantage, menaces, séquestration et enlèvement) et dans les délits de vol et de recel. A noter le très faible nombre de suspects non domiciliés en Suisse, alors que la statistique des condamnations estime, pour Saint-Gall, leur part à 40% et celle des requérants d'asile à 9%.

Selon la **statistique policière du canton de Genève**, 48% des personnes suspectées d'une infraction étaient, en 1998, des étrangers non domiciliés en Suisse, 15% étaient des requérants d'asile et 15% des étrangers résidents. La part de l'ensemble des étrangers atteint 78%, mais elle est plus faible dans la statistique des condamnations (66%). Les suspects non domiciliés en Suisse sont les plus nombreux, sauf pour les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, les menaces, les infractions contre l'intégrité sexuelle et les infractions au code de la route.

6.3.3 Statistique des stupéfiants de la Confédération

Les infractions à la loi sur les stupéfiants représentent environ 13% des condamnations. En 1999, sur 43'838 personnes dénoncées, 38% étaient d'origine étrangère. Les proportions d'étrangers atteignaient 86% pour le trafic (3715), 83% pour la contrebande (267) et 48% pour les cas mixtes (4534); pour la consommation, la part des étrangers était de 32%. Les étrangers non domiciliés en Suisse sont majoritaires dans la contrebande (60%); dans le trafic, les groupes prédominants sont les étrangers résidents (65%) et les personnes sans domicile connu (14%).

6.3.4 Comparaison internationale

6.3.4.1 La statistique INTERPOL

La statistique Interpol 1997 – qui pose des problèmes analogues à ceux de la statistique policière suisse et qu'il faut donc interpréter avec prudence – recense, pour chaque pays membre, les infractions et les suspects annoncés par la police. En comparant les données des pays de l'Europe de l'Ouest, on observe ce qui suit :

- a) La catégorie « proportion de suspects étrangers » n'est donnée que dans cinq pays : le Luxembourg (60%), la Suisse (44%), l'Allemagne (28%), l'Autriche (20%) et la France (18%).
- b) L'ordre dans lequel ces pays se classent reflète en gros la part d'étrangers résidents dans leur population (environ 34%, 20%, 9%, 9%, 6%). La proportion de suspects étrangers dans l'ensemble des suspects est toujours plus élevée que la proportion d'étrangers dans la population. Les écarts les plus importants s'observent en Allemagne et en France (facteur 3, les autres pays: facteur 2). On ne sait pas dans quelle mesure il s'agit d'étrangers résidents, d'étrangers non-résidents ou de requérants d'asile.
- c) Les différences de taux de criminalité qu'on observe entre ces pays sont statistiquement indépendantes des proportions de suspects étrangers. Ainsi la Suisse présente le taux de criminalité le plus faible (pour 100'000 habitants) malgré une forte proportion d'étrangers parmi les personnes suspectées d'une infraction.
- d) Dans les cinq pays mentionnés, sauf en France, la part des suspects étrangers a considérablement augmenté (elle s'est multipliée en moyenne par le facteur 1,5) au cours des dix dernières années.
- e) Une comparaison entre 14 pays d'Europe de l'Ouest montre que le taux de criminalité est indépendant de la part de la population étrangère, même si l'on considère individuellement les différents groupes de délits. Ainsi la Suisse occupe le 11e rang pour le taux de criminalité et le 2e rang pour la part des étrangers dans la population.

6.3.4.2 Statistiques nationales

La **statistique policière de l'Allemagne** répartit les suspects d'après le motif de leur séjour dans le pays. Parmi les suspects étrangers, la statistique ne recense que 16% de travailleurs immigrés. Les groupes prédominants sont les immigrés illégaux (22%), les requérants d'asile (20%) et les « autres » (23%). Les proportions d'étrangers sont les plus élevées (de 50% à 60% et plus) dans les catégories d'infractions suivantes : vol à la tire, jeux de hasard, trafic de drogue, faux dans les titres et trafic d'êtres humains. On note un recul de la criminalité chez les travailleurs immigrés traditionnels et une augmentation chez les requérants d'asile et les immigrants venus de l'Est³⁹.

³⁹ Ausländerbeirat Kaufbeuren: données produites par le préposé du gouvernement fédéral aux questions touchant les étrangers. <http://home.t-online.de/home/auslaenderbeirat.kaufbeuren/pks.html>, 9.10.2000.

Dans la **statistique policière de l'Autriche**, le groupe des suspects étrangers comporte un sous-groupe « travailleurs immigrés ». Parmi les étrangers, qui représentent 20% des suspects, la part des travailleurs immigrés est en diminution (31% en 1997, 28% en 1999). La part des étrangers parmi les personnes suspectées d'un crime est supérieure à la moyenne (environ 30%)⁴⁰.

La **statistique policière des Pays-Bas** comporte, entre autres, les catégories « domicilié et né aux Pays-Bas » et « domicilié aux Pays-Bas, né à l'étranger ». Parmi les suspects de sexe masculin, 60% appartiennent à la première catégorie, 30% à la deuxième, le reste à d'autres catégories⁴¹.

6.4 Bilan des analyses statistiques

De l'exposé qui précède, on peut retenir les points suivants :

- 46% des personnes condamnées en 1998 étaient des étrangers. Les requérants d'asile représentent 7% de l'ensemble des condamnés. La proportion de personnes condamnées est deux fois plus élevée parmi les requérants d'asile jeunes de sexe masculin que parmi les Suisses du même groupe d'âge. La proportion de condamnés est la plus élevée parmi les requérants d'asile de sexe masculin et de moins de 30 ans, séjournant en Suisse depuis moins de deux ans (15%, avec les personnes condamnées pour infraction à la LSEE : 28%); les infractions contre le patrimoine et les infractions à la loi sur les stupéfiants sont ici relativement fréquentes.
- 20% des personnes condamnées ne sont pas domiciliées en Suisse. Parmi celles-ci, 32% ont été condamnées exclusivement pour des infractions à la LSEE. On ne connaît pas l'ampleur et la structure de la population à laquelle ces condamnés appartiennent.
- La proportion de condamnés est un peu plus élevée parmi les étrangers de sexe masculin domiciliés en Suisse que parmi les Suisses (en moyenne 30%). La proportion est plus élevée dans le groupe des étrangers séjournant depuis longtemps en Suisse, en raison de sa composition socio-culturelle. La structure des délits ne se différencie toutefois guère de celle des condamnés suisses, malgré une fréquence plus élevée des délits violents.
- Globalement, les proportions d'étrangers sont les plus fortes dans les condamnations pour des délits violents (surtout les rixes et agressions : 82%), pour trafic de stupéfiants (80%) et pour vol avec effraction (64%) (à noter que le nombre d'effractions résulte d'une estimation).
- On observe de grandes différences selon la nationalité, aussi bien pour les étrangers résidents que pour les requérants d'asile. Ainsi, la population origininaire de l'Europe de l'Ouest présente dans l'ensemble des proportions de condamnés inférieures à celles des Européens de l'Est. Outre les influences culturelles, on peut supposer que ces différences sont en rapport avec les conditions de vie de ces divers groupes d'étrangers.

⁴⁰ BMI: police criminelle. <http://ln-inter11.bmi.gv.at/web/bmiwe.../>, 9.10.2000.

⁴¹ Openbaar ministerie. <http://www.openbaarministerie.nl/publikat/hetom/>, 9.10.2000.

- Alors que le nombre total de dénonciations est resté stable, la part des suspects étrangers dénoncés à la police a plus que doublé depuis 1982 alors que le taux de criminalité de la population suisse a diminué d'un tiers.
- En comparaison internationale, la Suisse présente un faible taux de criminalité, malgré de fortes proportions d'étrangers dans la population et parmi les personnes suspectées d'une infraction.

7. Constats tirés des auditions des victimes⁴²

Des interrogatoires de victimes - un instrument d'évaluation utilisé depuis un certain temps déjà en criminologie, aux Etats-Unis surtout - ont été menés ces quinze dernières années en Suisse également. A la mi-décembre 2000, le professeur Martin Killias, criminologue à l'Université de Lausanne, a présenté les données les plus récentes issues de ces auditions. Comme elles ne concernent que partiellement la criminalité des étrangers et que les comparaisons avec d'autres données statistiques sont difficiles, leur présentation détaillée dépasserait le cadre de ce rapport. Nous exposons néanmoins ci-dessous quelques conclusions d'ordre général ayant trait aux étrangers en particulier. Sans entrer dans le détail sur les méthodes utilisées, retenons seulement que les résultats proviennent de sondages par échantillon avec un nombre variable de victimes interrogées dans les différents domaines. Vu la faible importance des groupes cibles (p. ex. nombre de personnes interrogées sur le vol avec usage de la violence, en 1997: 63 et en 1999: 98, sur les agressions sexuelles, en 1997: 82 et en 1999: 148, et sur les agressions physiques et la contrainte, en 1997: 205 et en 1999: 413), la question de savoir dans quelle mesure on peut tirer des conclusions fiables demeure posée.

7.1 Quelques aspects fondamentaux

L'enquête de Killias se limite pour l'essentiel aux délits suivants: effractions (logement), vols de véhicules, agressions sexuelles et brigandage/délits violents. L'évaluation a donné des résultats parfois nettement différents de la Statistique policière de la criminalité (SPC). Selon Killias, ces différences peuvent s'expliquer par le fait que, dans la SPC, le terme "effraction" s'applique aussi aux voitures et aux automates à monnaie. La diminution constatée d'effractions de domicile est à mettre sur le compte d'une demande en recul de certains butins, donc en quelque sorte d'une "saturation du marché".

Il est également intéressant de constater que, dans le domaine de la criminalité violente, les chiffres de la SPC pour la période de 1988 à 1999 stagnent à un niveau élevé sans fluctuations notables, alors que les auditions de victimes font état d'une forte augmentation pour la période de 1988 à 1995, puis d'un recul de 1995 à 1997, suivi d'une nouvelle hausse. Ce clivage entre données statistiques policières et impressions des victimes s'explique notamment par des changements d'attitude en matière de dénonciation.

⁴² Cf. "La Criminalité en Suisse: faits et opinion publique", Killias/Clerici/Berrue/Lamon, Université Lausanne, décembre 2000; "Augmentation de la criminalité" in CRIMISCOPE no 12/décembre 2000; contribution NZZ "Starke Zunahme der Gewalttaten - Auswertung von Opferbefragungen seit 1984" dans l'édition du 14 décembre 2000.

7.2 Constats relatifs aux étrangers en particulier

Ce qui intéresse surtout dans le présent contexte, ce sont les données et les conclusions tirées des interrogatoires des victimes, qui ont trait plus spécialement aux étrangers.

7.2.1 Suppositions émises par les victimes d'infractions quant à la provenance des auteurs

Interrogées sur la provenance supposée des auteurs, les victimes ont donné les réponses suivantes:

Auteur supposé	Vol avec usage de violence		Agressions sexuelles		Agressions corporelles et contrainte	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Suisse	14,3%	15,3%	36,3%	39,9%	32,7%	32,9%
Étranger	68,2%	63,3%	47,6%	52,0%	51,7%	54,5%
Les deux	0	9,2%	0	0,7%	4,9%	3,9%
Inconnu	17,5%	11,2%	15,8%	7,4%	10,7%	8,7%

7.2.2 Motifs de l'attribution d'une infraction à une catégorie particulière d'auteurs

Pour expliquer l'attribution de l'infraction à la catégorie "étrangers", les victimes interrogées ont avancé les motifs suivants:

Motif pour l'attribution	Vol avec usage de violence		Agressions sexuelles		Agressions corporelles et contrainte	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Langue	63,4%	42,6%	67,7%	74,5%	69,3%	64,2%
Apparence	51,2%	50,0%	54,8%	52,9%	59,1%	53,0%
Autres impressions	19,5%	14,7%	6,5%	7,8%	13,6%	15,2%
Motif inconnu	4,9%	7,1%	0	3,9%	1,1%	28,5%

7.2.3 Quelques déductions

Lors d'une conférence donnée à l'Université de Göttingen⁴³, Killias a présenté les conclusions suivantes, tirées de sa présentation condensée des résultats de 1999:

⁴³ Résumé de la conférence donnée à l'occasion du colloque (20.9. au 2.10.1999)

- Non seulement d'après la statistique policière de la criminalité, mais aussi sur la base des interrogatoires de victimes lors des enquêtes liées à des infractions, la part des étrangers soupçonnés est élevée.
- Les étrangers eux-mêmes ne sont pas davantage touchés par la criminalité que la population indigène.
- S'agissant d'auteurs étrangers présumés, le risque de dénonciation s'avère légèrement plus élevé, mais les résultats varient et sont peut-être influencés par les circonstances entourant l'acte et par des différences d'attitude en matière de dénonciation.
- On ne relève guère de différences entre Suisses et étrangers pour ce qui concerne le comportement de dénonciation et l'attitude envers la police. Killias constate que, à la différence de ce qui ressort d'études anglo-saxonnes p. ex., la police suisse semble "agir dans un contexte favorable". Les préjugés occasionnellement exprimés concernant un comportement discriminatoire de la police suisse face à des auteurs étrangers présumés n'ont pas été étayés par l'analyse.

8. Criminalité des étrangers dans les pays limitrophes

L'AGAK a cherché des parallèles avec le développement de la criminalité des étrangers, notamment dans les pays voisins. Il s'est avéré que des comparaisons statistiques par-delà les frontières étaient extrêmement difficiles en raison de situations initiales et de méthodologies différentes. C'est ce qui ressort par exemple d'une étude du Conseil de l'Europe menée en automne 1999⁴⁴, qui souligne les grandes différences dans les systèmes policiers et judiciaires, l'absence d'une terminologie standard des actes délictueux, ainsi que l'utilisation de différentes méthodes de relevé et de comparaison dans les pays ayant participé à l'étude, rendant extrêmement hasardeuse une comparaison entre Etats⁴⁵.

Dans la partie statistique du présent rapport, on a quand même présenté quelques données statistiques étrangères, traitées par l'Office fédéral de la statistique (ch. 6.3.4). Mais cet aperçu ne peut guère que montrer une tendance.

Renvoyons encore à ce propos au rapport de recherche sur la criminalité des étrangers dans la République fédérale allemande⁴⁶, publié en 1998 par l'Institut Max-Planck pour le droit pénal étranger et international. Ici aussi, on souligne la difficulté d'un recensement statistique idoine des étrangers. En effet, la statistique policière de la criminalité (d'Allemagne) inclut également des groupes d'étrangers comme les illégaux, les touristes, les diplomates, les fonctionnaires internationaux et leurs proches, qui ne sont pas inclus dans la statistique de la population. On relève aussi la part substantielle d'infractions - à la loi sur les étrangers, à la loi sur l'asile -, qui ne peuvent être commises que par des non-Allemands. En dépit de cela, la statistique allemande fait état d'un taux de criminalité étonnamment élevé au sein de la

⁴⁴ Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et la justice pénale du Comité européen pour les problèmes de la criminalité, Strasbourg, 12 octobre 1999

⁴⁵ Cf. page 11

⁴⁶ "Eine Analyse der polizeilich registrierten Kriminalität von 1986 bis 1995", dissertation de Matthias Rebmann

population non allemande (p. 3). Même si cette statistique ne saurait être considérée comme une reproduction fidèle de la réalité, les données ne se prêtent pas moins à une exposition des phénomènes et tendances relatives à la criminalité (p. 76). Dans le chapitre "Realitätsgehalt und Aussagewert", on parle de différences structurelles dans les groupes cibles, de zones d'ombre, ainsi que d'aspects de dénonciation et de répression (p. 174ss.).

L'étude de Rebmann débouche sur les constatations suivantes:

- Alors que, jusqu'en 1993, des taux de croissance élevés d'auteurs présumés non allemands ont été enregistrés pour pratiquement tous les types d'infractions, les chiffres ont reculé en 1994 et 1995, surtout en ce qui concerne les infractions contre les biens et les infractions à la législation sur les étrangers et sur l'asile. En 1995, on a enregistré une proportion d'auteurs non allemands particulièrement élevée dans les actes violents tels que le brigandage, le meurtre et l'homicide, le viol et les violences physiques graves, ainsi que d'infraction à la législation sur les stupéfiants (p. 88).
- S'agissant de la délinquance féminine, la part d'auteures d'infractions présumées non-Allemandes était toujours "un peu plus faible" que le nombre de délinquants masculins, notamment pour les actes de violence. Le nombre de délinquantes étrangères présumées impliquées dans des actes de violence grave est minime (p. 104).
- Entre 1986 et 1993, les proportions d'auteurs présumés des pays de recrutement traditionnels de saisonniers (Turquie, Italie, Grèce, Espagne et Portugal) ont fortement reculé, alors que celles des Etats d'Europe de l'est et du sud-est augmentaient considérablement. En 1993, p. ex., les Roumains, les Bulgares et les Polonais représentaient près d'un quart des auteurs présumés non allemands. Depuis 1994, cette part a fortement reculé. Relevons le cas particulier des ressortissants de l'ancienne République populaire de Yougoslavie: la proposition des auteurs présumés de cette région a augmenté très fortement depuis 1992, en raison sans doute de l'afflux d'un grand nombre de réfugiés et de requérants d'asile venant de ce pays (p. 114/5).
- Alors que le nombre d'auteurs présumés parmi les illégaux (jusqu'en 1992), les touristes et les gens de passage était en nette augmentation pendant la période sous revue, celui des requérants d'asile délinquants présumés, qui avait augmenté de 882% (!) entre 1986 et 1993, reculait à nouveau fortement en 1994 et 1995. Le nombre d'employés étrangers présumés être les auteurs d'infractions économiques et financières était moins élevé que celui des auteurs d'actes de violence (p. 127).

On constate une présomption de culpabilité plus forte envers les non-Allemands que les Allemands, même si l'on excepte les infractions à la législation sur les étrangers et sur l'asile. Cette présomption plus élevée concerne tous les types d'infractions, avec un accent marqué pour les délits violents (p. 171). L'étude souligne toutefois en conclusion (p. 312) que les éléments à disposition ne permettent pas de répondre à la question "Les étrangers sont-ils plus criminels que les Allemands?"

- parce que le critère "non allemand" n'est qu'un terme générique appliqué à un groupe de personnes d'origine, de culture et de statut social différents,
- parce que les différents groupes sont identifiés par rapport à des problèmes et situations de risques spécifiques
- parce que la criminalité des différents groupes d'étrangers (étrangers nés en Allemagne, étrangers y séjournant depuis longtemps, requérants d'asile et

réfugiés de guerre, touristes, étrangers de passage et illégaux) doit être évaluée de manière différenciée.

9. Principaux types de problèmes et carences essentielles

9.1 Survol

S'agissant, d'une part, d'empêcher la criminalité des étrangers par des mesures préventives⁴⁷, d'autre part, d'intensifier la lutte contre elle par des mesures répressives, les questions suivantes se posent d'emblée:

- Que faire pour éviter que les étrangers délinquants n'entrent dans notre pays?
- Comment prévenir et réprimer de manière plus efficace les activités criminelles des étrangers?
- Comment éviter la délinquance ou les récidives commises par des étrangers dénoncés ou condamnés, et comment garantir le renvoi ou l'expulsion d'étrangers délinquants?

9.1.1 Mesures d'éloignement à l'égard des étrangers délinquants

Le *contrôle des personnes à la frontière* contribue dans une large mesure à empêcher les étrangers délinquants à entrer en Suisse. Alors que les cantons sont responsables du contrôle des personnes dans les trains internationaux et les aéroports, il appartient au Corps des gardes-frontière (Cgfr) de contrôler les personnes dans le trafic routier, fluvial et ferroviaire régional, ainsi que sur le territoire. Le Cgfr se concentre sur les recherches à la frontière, la criminalité transfrontalière, la migration illégale et la lutte contre le trafic organisé de stupéfiants. En moyenne annuelle, quelque 320'000 véhicules et 700'000 personnes franchissent quotidiennement la frontière suisse. En raison de ressources limitées, le Cgfr n'occupe actuellement en permanence que 30 passages-frontière sur les principaux axes d'accès; environ 80 autres postes-frontière ne sont gardés que par moments, aux heures de pointe. Un contrôle complet et ininterrompu du trafic transfrontalier n'est donc pas possible, ni d'ailleurs indiqué; il faut faire une pesée des intérêts entre la nécessité de contrôler et les longues périodes d'attente à la douane, et donc l'acceptation du citoyen. Pour compenser les lacunes du contrôle stationnaire, le Cgfr opère depuis quelques temps une surveillance mobile du territoire qui donne de bons résultats⁴⁸.

Force est de constater que le Cgfr n'est pas en mesure, avec ses effectifs actuels, de faire face à l'augmentation continue de la criminalité transnationale, qui touche de près ou de loin à la criminalité des étrangers, notamment dans les domaines du trafic d'armes et de stupéfiants, de la falsification de pièces de légitimation, du trafic de véhicules, ainsi que du tourisme de délinquance. Il faudra donc commencer par combler cette lacune en accordant au Cgfr des ressources supplémentaires. Il importe également d'améliorer l'efficacité de l'ensemble du système de contrôle dans

⁴⁷ Cf. note 1

⁴⁸ Résultats dans le domaine de la sécurité (2000): 109'518 personnes ont été refoulées aux postes-frontière, 26'456 remises à la police, 5'668 requérants d'asile entrés illégalement en Suisse arrêtés, 3'657 cas de trafic de stupéfiants découverts, 1'684 falsifications de papiers de légitimation et 37'339 infractions à la loi sur la circulation routière constatées.

Dans le domaine fiscal (contrebande), le Cgfr a constaté en 2000 15'686 infractions à la loi sur la douane et sur la TVA (relevé des cas les plus importants).

le trafic ferroviaire, d'éviter les doublons dans la répartition des compétences entre Confédération et cantons et de mieux utiliser les synergies possibles. Il faut notamment aussi décider si l'on veut accorder des compétences d'enquête au Cgfr dont les attributions se limitent aujourd'hui au contrôle et à la constatation des faits, afin de réunir tous les aspects du contrôle à la frontière sous une même enseigne - mais les avis divergent sur un tel élargissement de compétences. Finalement, il y a lieu d'améliorer la situation en matière d'information parmi les organes de contrôle à la frontière et - si tel n'est pas encore le cas – de garantir l'accès aux banques de données.

Toujours dans le domaine du maintien hors des frontières d'étrangers délinquants, de la migration illégale et l'activité de passeurs, la *politique en matière de visas* joue également un rôle primordial. Toutefois, l'objectif de prévenir la criminalité, de préserver la sécurité du pays et de freiner la migration en provenance de certains pays par le maintien ou l'introduction du visa obligatoire va parfois à l'encontre des intérêts de l'économie et du tourisme, une collusion d'intérêts qui engendre un besoin d'action politique tout en rendant difficile une décision dans un sens comme dans l'autre.

Finalement, *des possibilités d'identification efficaces* - p. ex. emploi d'appareils spéciaux pour détecter les faux, dactyloscopie, analyses d'ADN - sont également des moyens importants pour maintenir les étrangers criminels hors des frontières.

9.1.2 Prévention et poursuite des infractions commises par des étrangers à l'intérieur des frontières nationales

Une des principales conditions pour une prévention et une répression efficaces sont une *information optimale*, ainsi qu'une analyse des menaces et une évaluation des données afin de fournir des indices servant aux investigations et de permettre l'adoption de mesures concrètes. L'effort doit porter ici sur la récolte plus systématique de l'information ainsi que sur l'accès à des centres d'information et de situation nationaux et régionaux, qui assurent le flux d'informations et donnent ainsi les moyens d'agir. A partir des données obtenues, on peut définir et mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action communs.

L'exigence d'une meilleure information réciproque concerne notamment les autorités de police, les autorités chargées de l'instruction et les polices des étrangers, afin que tous les éléments soient pris en considération lors de la décision d'octroi d'une autorisation de séjour.

A l'avenir, une attention particulière doit être accordée au *domaine complexe du contrôle*. En effet, non seulement les ressources restreintes allouées empêchent une action efficace, mais encore la volonté politique fait souvent défaut. Une optimisation des contrôles semble possible et indiquée surtout dans l'hôtellerie et la para-hôtellerie, dans les lieux d'hébergement des requérants d'asile, lors de la sortie du pays et du contrôle à l'exportation, y inclus le contrôle des bagages permettant de saisir des biens volés, des faux papiers et autres documents. Il faut également prévoir une présence policière renforcée, notamment dans les villes et dans les quartiers à haut risque, une mesure qui, heureusement, vue comme étant susceptible d'instaurer un climat de confiance, est préconisée également dans différents concepts d'intégration. Ici encore, on bute contre le problème du manque de moyens et de volonté politique. Toujours dans le même ordre d'idées, il importe d'améliorer les contrôles concernant l'acquisition d'armes et le port d'armes non autorisé.

Dans le but de résoudre les problèmes évoqués ci-dessus, il faudra aborder diverses questions telles que *la simplification de l'entraide judiciaire*, l'*engagement d'agents infiltrés* (un projet correspondant est en discussion aux chambres fédérales), *l'unification de la procédure pénale suisse* (des efforts sont déjà faits dans ce sens), *afin d'éviter de longues procédures pour établir la juridiction compétente et de conflits de compétences*, ainsi que la question, examinée au milieu des années 90 déjà, de l'attractivité de notre système d'exécution des peines. Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure des étrangers condamnés en Suisse devraient et pourraient être extradés dans leur pays pour y purger leur peine. Des efforts déterminants sont en cours en vue de signer et de ratifier une convention additionnelle à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées. On tend de plus en plus d'ailleurs de conclure des accords bilatéraux pertinents avec différents Etats.

Un grand nombre d'objectifs décrits ci-dessus soulèvent la question de l'adéquation de notre système fédéraliste pour une lutte contre la criminalité, qui soit à la hauteur des exigences actuelles. Elle se pose plus spécialement dans le domaine des procédures (unification de la procédure pénale), dans celui de la récolte et du traitement des informations, ainsi qu'en matière d'évaluation des ressources

personnelles et matérielles nécessaires. La question d'une plus grande régionalisation, domaine policier en tête, est l'un des objets examinés actuellement dans le cadre de la conception future de la police suisse (Police XXI).

9.1.3 Prévention des récidives et exécution des renvois

Ce chapitre englobe des questions relatives aux *procédures pénales et aux possibilités* ainsi qu'aux conditions de détention. Par ailleurs, il s'agit de régler */les lacunes dans l'exécution des renvois et des expulsions*. L'exécution du renvoi échoue souvent – surtout pour les requérants d'asile déboutés mais aussi pour les autres étrangers – parce que leur identité n'est pas connue, parce qu'ils ont perdu, caché ou détruit leurs papiers ou parce que certains Etats de provenance, au mépris de leurs obligations de droit international, refusent de reprendre leurs propres ressortissants.

Fin 1997 déjà, un groupe de travail paritaire „exécution des renvois“ du DFJP et de la CCDJP a soigneusement analysé les besoins et possibilités d'action dans ce domaine, et proposé un vaste catalogue de mesures qui ont été réalisées dans l'intervalle ou qui sont en passe de l'être. Il s'agissait pour l'essentiel de créer un service spécial au niveau de la Confédération – ce service est aujourd'hui rattaché à l'Office fédéral des réfugiés. Cette Division Rapatriements est chargée de procurer les papiers et titres de voyage manquants, de clarifier les questions d'identité et de nationalité ainsi que, de manière plus générale, de soutenir l'exécution dans le domaine de l'asile et des étrangers, le développement du personnel des organes d'exécution cantonaux, l'amélioration de la collaboration intercantionale, une formation davantage axée sur les problèmes concrets et une participation plus active du Département des affaires étrangères dans l'exécution des renvois. Parallèlement à cela, diverses mesures d'accompagnement avaient été approuvées. Mentionnons plus spécialement les efforts déployés en vue de conclure des accords complémentaires de réadmission, afin que les renvois possibles et admissibles n'échouent pas en raison du manque de volonté des Etats d'origine de réadmettre leurs ressortissants.

9.1.4 Aspects préventifs en particulier

Dans une perspective globale, le travail de prévention joue en fait un rôle primordial. Ici, l'optimisation de la récolte et du traitement des informations en vue d'ordonner des mesures de prévention et d'émettre des recommandations à l'égard des victimes potentielles, ainsi que des dispositifs concrets de protection revêtent une importance cruciale. Les expériences des dernières années ont montré que les fonctionnaires du Cgfr sont particulièrement exposés. En effet, les postes-frontière sont souvent le théâtre d'incidents à risques; plus récemment, on a d'ailleurs déploré plusieurs cas de décès parmi l'effectif du Cgfr. Des fonctionnaires et employés de police sont, eux aussi, régulièrement confrontés à des situations dangereuses. De plus, ils encourent le risque de subir une procédure aux fins de vérifier la légitimité de l'usage d'une arme avec le stress psychologique qui en résulte. Mentionnons en passant qu'une amélioration des instruments de contrôle des contenus diffusés sur l'Internet et dans les médias devrait contrer la banalisation, voire la glorification de la violence dans les médias et l'électronique de loisirs.

Dans la discussion sur la prévention comprise au sens large, il faut inclure une réflexion sur les structures familiales et la vision de la famille, la position des femmes et des enfants, l'intégration par la langue et par l'exercice d'une activité

professionnelle, les possibilités de participation dans la vie sociale et les loisirs, etc. Mais les questions qui s'y rapportent dépassent le cadre du mandat de l'AGAK et doivent alimenter les travaux consacrés plus spécialement à l'intégration. Le catalogue de mesures de l'AGAK n'en comporte pas moins quelques propositions et recommandations pour ce domaine également.

9.1.5 Aspects généraux

L'efficacité d'une poursuite pénale et une défense suppose – a fortiori dans un Etat fédéraliste – une répartition judicieuse des compétences et des structures organisationnelles optimales. Il est tout aussi important que les autorités suisses et étrangères concernées collaborent de manière ciblée; il s'agit notamment d'un échange optimal des informations, des évaluations par région et une diffusion des données selon les besoins. A cet effet, il importe de créer des centres de situation opérationnels, suffisamment dotés en personnel, au niveau fédéral et régional, qui manquent encore grandement aujourd'hui. Afin d'optimiser les flux d'informations, il convient de mettre en réseau dans la mesure du possible les banques de données existantes, qui permettent aux autorités compétentes d'accéder rapidement et facilement aux informations utiles, compte tenu évidemment des intérêts légitimes de la protection des données.

Les accords de coopération avec les pays limitrophes, le "Partenariat alpin d'information" ainsi que le stationnement d'agents de liaison auprès d'EUROPOL et dans les "Etats à risque" sont autant d'instruments qui permettent d'améliorer la situation au niveau international. En Suisse, il s'agit de réaliser les objectifs visés par le projet Efficience et la réorganisation de l'OFP. Les travaux menés dans le cadre du projet USIS et du projet "Police XXI" qui y est intégré vont dans la même direction.

Dans le domaine de la procédure, les possibilités d'abus offertes par l'aménagement extensif des droits des prévenus et des voies de droit suscitent des critiques croissantes dans les milieux de la justice et de la police. Il est particulièrement difficile ici de trouver des solutions adaptées à la fois aux objectifs légitimes de la répression et aux intérêts des prévenus. Souvent aussi, de laborieuses procédures pour établir le domicile de compétence entravent une action pénale efficace et empêchent une condamnation à temps. Les autorités pénales mettent en garde plus spécialement contre une trop grande clémence (peines trop basses, octroi répété de peines avec sursis) dès lors qu'elle atténue l'effet dissuasif de la peine et de la détention.

Finalement, l'AGAK plaide pour une législation qui soit aussi conforme que possible aux besoins et à la pratique. Afin que les autorités politiques responsables puissent remplir leurs tâches, elles devraient à l'avenir être mieux représentées dans les commissions et groupes de travail pertinents, et pouvoir se familiariser avec les cas difficiles et les problèmes complexes "du terrain" dans des forums d'information ou par des échanges d'avis et d'expériences.

L'AGAK a traité en profondeur les problèmes et carences susmentionnés. Bon nombre des améliorations qu'il préconise sont déjà à l'étude dans des projets en cours (voir le survol au ch. 9.2). Le groupe de travail a retenu, dans la large palette des problèmes liés à la criminalité des étrangers, les éléments qui lui semblaient particulièrement importants pour améliorer l'efficacité de la détection, de la

prévention et de la lutte contre la criminalité des étrangers. Le catalogue de mesures qu'il propose (annexe 1) est le résultat de son travail.

9.2 Thèmes déjà traités dans le cadre de projets en cours

Plus récemment, beaucoup de choses ont changé, tant au niveau fédéral que cantonal, dans les domaines touchant à la sécurité au sens large, à la criminalité et à la lutte contre la criminalité, ainsi qu'aux questions relatives aux étrangers. Des projets ont été lancés, portant aussi bien sur les aspects matériels de ces domaines que sur des questions de compétences et d'exécution. Les travaux s'y rapportant en sont à différents stades d'avancement, mais par leurs objectifs, qui touchent de plus ou moins près au mandat de l'AGAK, ils ont une influence sur les résultats et conclusions des travaux AGAK et vice-versa. Afin de définir la nécessité d'agir et les mesures à prendre, il faudra décider quels éléments il importera d'examiner plus avant et de réaliser dans le cadre de quels projets.

Il existe des points communs entre les projets en cours suivants:

Projet	Mandat / objectifs	Compétence	Calendrier
USIS	<p>Examen du système de la sécurité intérieure de la Suisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ examen de la répartition des compétences et des charges Confédération / cantons; ➤ analyse du partage des tâches au niveau des départements fédéraux; ➤ examen des formes de coopération internationale, intercantonale et régionale; ➤ analyse de la situation en matière d'exécution; ➤ examen des bases légales et des compétences en matière de prévention et de répression; ➤ élaboration de scénarios et de mesures idoines compte tenu plus spécialement des aspects du financement; ➤ développement d'un concept de sécurité et de contrôle et définition des tâches du Cgfr dans un réaménagement des contrôles aux frontières; ➤ définition plus précise du mandat secondaire de l'armée (contribution à la prévention et à la maîtrise de dangers graves). 	Organisation de projets USIS avec co-présidence du directeur de l'OFP et d'un représentant de la CCDJP	<p>Printemps 2001: Bilan de la situation avec analyse des points forts et des points faibles (rapport)</p> <p>Automne 2001: Grandes lignes Etat visé à l'attention du Conseil fédéral et du CCDJP</p> <p>Automne 2002: Concept détaillé Etat visé à l'attention du Conseil fédéral et du CCDJP</p> <p>Printemps 2003: Rapport final au Conseil fédéral et au CCDJP; approbation du plan de réalisation par le CCDJP</p>
Projet Efficience	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Déplacement des compétences d'enquête des cantons à la Confédération dans la criminalité grave (crime organisé, blanchiment d'argent, corruption, avec ramifications internationales ou intercantonales). ➤ Participation accrue de la Confédération dans les affaires de criminalité économique 	Ministère public	Réalisation au début de 2002

	internationale et intercantonale graves, notamment pour décharger les petits et moyens cantons.		
Réorganisation OFP / StruPol	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réorganisation de l'OFP en intégration de l'ancienne Police fédérale ➤ Création d'une police judiciaire fédérale ➤ Création d'un service d'analyse et de prévention (SAP) 	DFJP / OFP	<p>Réorganisation achevée dans une large mesure</p> <p>SAP/Centre national de situation (création en cours)</p>
Trafficking	<p>Le rapport final du groupe de travail „Trafficking“, du 31.12.1999, et un document de travail rédigé mi-janvier 2001 sur le thème "Traite d'êtres humains" de l'OFP préconisent, pour le domaine de la migration illégale et du trafic de migrants, une centralisation des services de renseignement et d'information avec création d'un centre d'annonce, de collecte et de traitement de</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ rapports de situation ➤ nature de la menace ➤ profils de risque ➤ renseignement de banques de données ➤ expertises <p>L'office central devrait pouvoir élaborer des stratégies pertinentes.</p>	<p>La cheffe du DFJP a chargé l'OFP examiner le cahier des charges et localisation d'un office central "traite d'êtres humains"</p> <p>GT sous la conduite de l'OFJ</p>	<p>La décision est attendue pour le milieu de 2001.</p>
Traite d'êtres humains	Analyse de différents aspects du traite d'êtres humains; prise en compte de l'aspect international et adoption de mesures de protection pour les victimes.		
Police XXI	<p>Examen du mandat et des structures de la police, compte tenu d'une participation financière accrue de la Confédération, avec les objectifs suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ maintien de structures policières décentralisées pour le domaine opérationnel; ➤ réduction du travail à double (centres de compétences régionaux et/ou national); ➤ compatibilité des systèmes informatiques; ➤ renforcement de la collaboration supra-régionale et supra-cantonale; ➤ amélioration de l'interopérabilité internationale avec l'Europe; ➤ police de réserve pour interventions lors d'événements majeurs à l'échelon fédéral 	Commission AVENIR de la CCPVS	<p>Les résultats de ce projet seront intégrés dans le projet USIS.</p>
Unification de la procédure pénale suisse	➤ Remplacement des lois fédérales et cantonales actuelles sur les procédures pénales par un code de procédure pénale unifié, en maintenant si possible les organisations judiciaires cantonales actuelles; parallèlement,	<p>Commission d'experts du DFJP</p> <p>Experts: Prof. Nikl, Schmid, Zurich, et Jean Zermatten, président du tribunal</p>	<p>Avant-projet jusqu'au printemps 2001; consultation.</p> <p>Message du Conseil fédéral:</p>

	harmonisation de la procédure pénale des mineurs.	des jeunes, Sion	2004
--	---	------------------	------

Révision de la LSEE	Nouvelle loi sur les étrangers pour remplacer la LSEE. Sont prévus, entre autres: <ul style="list-style-type: none"> ➤ sanctions plus sévères et peines minimales pour le travail au noir et l'activité de passeurs; ➤ pénalisation aussi de la sortie illégale (à l'aide de passeurs); ➤ pénalisation des mariages de complaisance, en tant que comportement frauduleux à l'égard des autorités; ➤ sanctions à l'encontre des employeurs et mandants de travailleurs au noir; ➤ application plus stricte des mesures de contrainte; ➤ sanctions spéciales à l'encontre des transporteurs, surtout dans le trafic aérien. 	DFJP / OFE	Procédure de consultation terminée et évaluée. Message avec projet de loi soumis aux Chambres au plus tard à la fin de l'automne 2001.
EDNA	➤ Mise en place d'un système national d'information pour l'identification de personnes au moyen de profils ADN, afin d'identifier rapidement des suspects, d'établir des faits et d'attribuer les indices relevés sur les lieux du délit.	DFJP et CCDJP (OFE): Mise en route d'un système à l'essai jusqu'au 31.12.2004 sur la base de l'ordonnance.	Solution définitive sur la base d'une loi fédérale à partir de 2005 (Message du 8.11.2000, FF 2001, p. 29ss.).
KILA	Service de coordination dans le domaine de papiers d'identité, de légitimation, etc. en vue de: <ul style="list-style-type: none"> ➤ recueillir et traiter des informations et des faits dans le domaine des papiers de légitimation; ➤ cultiver le contact avec des services concernés en Suisse et à l'étranger et ➤ diffuser ces informations aux services intéressés. 	Nouveau service rattaché à l'OFP.	Opérationnel depuis le début de 2001.
SWISS-AFIS	A l'origine du projet: la motion Freund concernant l'équipement des postes frontières avec des terminaux d'empreintes digitales afin d'augmenter l'efficacité du Cgfr. Objectifs: <ul style="list-style-type: none"> ➤ équipement des postes-frontière avec des terminaux d'empreintes digitales; ➤ équipement des représentations suisses avec des terminaux d'empreintes digitales pour examiner les demandes de visas; ➤ équipement des postes de police avec des terminaux d'identification pour une rapide identification des personnes; ➤ création d'une banque de données des empreintes palmaires pour 	Direction générale du projet: l'OFP	Mise au concours OMC hiver 2000/01 Conclusion de l'accord: été 2001 Mise en service: 2 ^e semestre 2002

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ comparer des traces de crime; ➤ examen de la création, au niveau de la Confédération, d'une banque de données photos de personnes recensées par le service d'anthropométrie. 		
--	---	--	--

Mariages de complaisance	<ul style="list-style-type: none"> ➤ D'une part, les mariages de complaisance figureront dans la nouvelle loi sur les étrangers au titre de "comportement frauduleux à l'égard des autorités" et seront sanctionnés. ➤ D'autre part, il est prévu d'introduire dans le CP de nouvelles dispositions en vertu desquelles les mariages envisagés dans une intention claire d'abus seront refusés. 	DFJP/OFE On prévoit d'instituer un groupe de travail pour élaborer des propositions pertinentes	Dans le cadre des travaux de révision de la loi sur les étrangers (LEtr)
Travail au noir	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboration d'un vaste catalogue de mesures visant à recenser et réprimer les phénomènes de l'économie parallèle et l'emploi de travailleurs au noir en particulier. 	Groupe de travail interdépartemental sous la direction du seco/Direction du travail	Rapport au Conseil fédéral et consultation Fin 2000; évaluation de la consultation. Nouvelle base légale prévue.
Collaboration avec les autorités policières et douanières des Etats voisins	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réglementation contractuelle différenciée concernant la collaboration transfrontalière, notamment pour l'échange d'information. 	Les accords avec l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche/FL ont été approuvés par les Chambres; la mise en œuvre incombe à l'OFP.	Les accords avec la France et l'Italie sont ratifiés. Les accords avec l'Allemagne et l'Autriche/FL entreront en vigueur selon les prévisions en été 2001.
"Partenariat alpin d'information" (D, F, I, A, FL, CH)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Efforts en vue d'améliorer les flux d'informations entre Etats partenaires, surtout dans le domaine de la migration illégale et de la criminalité organisée (blanchiment d'argent). 	Cheffe du DFJP en tant que partenaire des ministres compétents (sous la régie de l'OFP).	Développement continu dans le cadre de groupes spécialisés.
PESEUS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Groupe de coordination des affaires et objectifs du DFJP en rapport avec les relations CH-UE, soutien aux questions pertinentes et élaboration de propositions de solutions. 	Groupe de projet sous la direction de l'OFJ et comité de projet avec les directeurs du DFJP et le chef du Bureau de l'intégration	Intervention périodique selon l'évolution des travaux. Projet pour l'instant non limité dans le temps.

Les accords de coopération avec les Etats voisins créent la base légale pour améliorer l'échange d'informations, pour des analyses de situation communes, pour des observations et des poursuites à la frontière, pour la livraison surveillée de marchandises dangereuses, pour l'échange de fonctionnaires et la création de centres de contrôles communs. Ces accords ne permettront certes pas de compenser entièrement les déficits liés à notre position de pays non-membre de l'UE et donc non-partie aux accords de Schengen - mentionnons comme point primordial

le fait que la Suisse n'ait pas accès au système d'information de Schengen (SIS) mais ils apporteront des améliorations décisives justement dans la lutte contre la criminalité des étrangers.

Enfin, les accords bilatéraux de réadmission, nouveaux ou révisés, ainsi que les efforts entrepris afin d'assurer la participation de la Suisse à des instruments importants de l'UE – à commencer par la participation au système d'information de Schengen (SIS) et à l'Accord de Dublin sur le pays de premier asile et son système EURODAC. Les questions s'y rapportant, qui sont étroitement liées aux exigences de l'UE dans les domaines de la lutte contre la fraude et de l'entraide judiciaire élargie en matière fiscale, sont actuellement étudiées dans un projet commun (PESEUS) du DFJP, du DFF et du Bureau de l'intégration.

10. Perspectives de la politique d'intégration

Le groupe de travail a auditionné plusieurs représentants d'œuvres d'entraide suisses, d'autorités sociales et de communautés d'étrangers. Le but de ces auditions était de discuter avec les personnes confrontées quotidiennement aux problèmes des étrangers en Suisse, de la question de l'augmentation de la criminalité des étrangers et des mesures de lutte en la matière. Ces entretiens avaient notamment pour but de réunir des suggestions utiles en matière de prévention.

Les entretiens portaient sur les questions suivantes:

- Quels sont les principaux problèmes en matière de criminalité et de politique d'intégration pour les étrangers?
- Quelles sont les mesures de prévention qui peuvent être proposées pour endiguer les comportements criminels, plus précisément certaines formes de criminalité violente, tout en accordant une attention particulière à la criminalité des jeunes ?

Lors des discussions, on a passé en revue, d'une part, les raisons qui incitent les étrangers à la criminalité et, d'autre part, les moyens de diminuer la criminalité. Dans ce contexte, la question de la répression a été seulement effleurée. Il est intéressant de noter que lors des auditions, les représentants des œuvres d'entraide et des autorités sociales se sont concentrés sur la prévention alors que les associations d'étrangers ont davantage abordé les motifs de la criminalité.

10.1 Auditions en présence des représentants de quelques communautés d'étrangers

10.1.1 Motifs cités pour expliquer l'augmentation de la criminalité des étrangers

*➤ **Le manque d'intégration***

Plutôt autocritiques, les représentants des groupes d'étrangers soulignent le manque fréquent de volonté d'intégration de la part de leur propre population : à leur avis, le manque de connaissances linguistiques constitue l'obstacle majeur à l'intégration; ils évoquent en outre les importantes différences culturelles. Plusieurs représentants rappellent que dans certaines sociétés, l'homme est considéré

aujourd'hui encore comme le chef absolu de la famille ou du clan familial. Remettre en cause son autorité ou sa position entraîne des conséquences: si l'épouse et les enfants s'émancipent, des conflits naissent obligatoirement avec l'époux.

➤ *Une autre conception de la violence*

C'est surtout avec les représentants de l'Europe de l'Est que l'on constate des modes de résolution de conflits tout à fait différents des nôtres. L'utilisation de la violence est profondément ancrée dans ces cultures. Celui qui cède est un faible, se montrer prêt au dialogue est déjà considéré comme une forme d'abandon. Le représentant de la communauté albanaise en Suisse a clairement expliqué que la violence appelait la violence. De plus, la violence s'exerce non seulement vers l'extérieur mais très souvent aussi vers l'intérieur, soit contre des membres de la famille. Dans les Balkans, la violence serait un moyen de communication. Dans ce contexte, certains représentants attirent l'attention sur l'absence de structures étatiques et de mesures de maintien de l'ordre dans leur Etat d'origine, ce qui conduit à une certaine désorientation. Dans ces conditions, l'ordre et les normes comportementales prévalant dans notre pays exerceraient une pression tout à fait inhabituelle sur les migrants et les conduiraient à commettre des infractions.

➤ *Le sentiment d'être défavorisé par rapport aux Suisses*

Les représentants des communautés d'étrangers estiment, avec des intensités variables, que la Suisse défavorise les étrangers dans divers domaines du quotidien, tout particulièrement lorsqu'ils proviennent d'un autre monde culturel. A l'école, au travail et dans la vie privée, ils rencontrent des obstacles et ne sont pas traités à pied d'égalité avec les Suisses. Cette impression concerne aussi la procédure de naturalisation, puisque nombre d'étrangers éviteraient de former une demande par peur d'une décision négative. Une remarque du représentant turc est révélatrice: à ses yeux, le fait de prendre des mesures en faveur d'enfants étrangers en difficulté scolaire est déjà une forme de discrimination. C'est ainsi que les enfants étrangers seraient orientés plus rapidement que les écoliers suisses vers des classes spéciales et pris en charge plus tôt au niveau psychologique. Ces remarques montrent bien avec quelle sensibilité les étrangers réagissent aux mesures bien intentionnées mises en place par les autorités.

10.1.2 Nécessité d'agir

De manière générale, on peut dire que tous les représentants ont placé *l'encouragement de l'intégration au centre des mesures demandées*. On a pu constater à cette occasion que la notion d'intégration n'est pas toujours comprise de la même manière. La plupart du temps, les représentants ont parlé en premier lieu d'une meilleure intégration au sein de leur groupe de population vivant en Suisse. Ils espèrent ainsi un soutien de la communauté pour tous ses membres (surtout professionnellement, au niveau social, dans la formation, etc.). Toutefois, ils estiment tous qu'il est également nécessaire d'encourager l'intégration au sein de la population suisse. Pour eux, les obstacles à l'intégration se situent auprès de leur propre population, mais aussi dans le comportement des autorités suisses.

➤ *Intégration au sein des groupes ethniques respectifs:*

En première ligne, les représentants soulignent l'importance, notamment pour les femmes et les jeunes, d'avoir de bonnes relations avec le milieu d'origine. Dans bien des cas en effet, ces relations constituent un réseau social important à tous égards. Les représentants des pays d'origine connaissent les problèmes particuliers et les difficultés et sont dès lors mieux acceptés que les représentants des autorités suisses. Il est bon de le savoir lorsqu'il s'agit de prévenir ou d'apaiser des conflits.

➤ *Intégration dans la population suisse*

La connaissance de la langue locale est ici citée en premier lieu, car c'est elle qui permet de prendre part à la vie quotidienne. Ces connaissances linguistiques sont nécessaires, non seulement pour les personnes actives professionnellement, mais aussi pour les enfants et les femmes au foyer. Afin de permettre l'apprentissage de la langue, on propose que les cours n'aient pas lieu uniquement le soir, c'est-à-dire après les heures de travail. Après une dure journée de labeur, la qualité de l'attention diminue : ce n'est pas un bon moment pour apprendre. C'est pourquoi, les cours de langues devraient également pouvoir être suivis pendant les heures de travail et, dans la mesure du possible, être comptés comme temps de travail.

➤ *Chômage*

Les représentants attirent également l'attention sur le taux de chômage élevé, ce qui ne favorise évidemment pas l'intégration. Dans la foulée, ils mentionnent de meilleures possibilités de formation, spécialement pour les jeunes et suggèrent que l'on examine la question d'un quota de jeunes étrangers que les employeurs suisses devraient former. Enfin, il faudrait également améliorer et élargir l'offre de loisirs destinée précisément aux jeunes étrangers, afin d'occuper positivement leur esprit.

➤ *Information sur la Suisse, pays d'accueil*

Les participants aux auditions estiment également important de donner des informations générales au sujet de la Suisse, son système juridique, ses particularités, etc. A souligner que ces informations ne devraient pas seulement être transmises par les autorités suisses, mais aussi relayées par les membres des groupes ethniques respectifs. Connaissant leurs compatriotes, ils sont mieux à même de transmettre l'information.

10.2 Auditions avec des représentants d'institutions et d'œuvres d'entraide suisses

10.2.1 Appréciation de la Commission fédérale pour la jeunesse

Motifs de la criminalité des étrangers

- A lui seul, le fait d'appartenir à la génération des jeunes ou d'être un d'étranger ne permet pas d'expliquer une plus grande disposition à la violence. C'est plutôt le manque d'intégration qui est désigné comme cause majeure.

- Les interactions entre les groupes-cible d'une part, et leur environnement immédiat d'autre part, revêtent une importance déterminante dans l'analyse du problème.

Nécessité d'agir

Pour être couronnés de succès, les efforts doivent avant tout se concentrer sur l'intégration. Les domaines suivants sont particulièrement importants :

- *Famille*: mise en place de secrétariats de quartier et de centres de consultation proches des activités quotidiennes, recours à des médiateurs. Intégration précoce, surtout pour les enfants étrangers par le biais de cours préscolaires, mise à disposition de structures d'accueil de jour, etc.
- *Ecole*: participation véritable des écoliers, enseignement de valeurs fondamentales et de compétences de bases dans la formation de base, formation et perfectionnement des enseignants. On ne saurait toutefois déléguer à l'école des responsabilités sociales supplémentaires.
- *Groupements ethniques*: travail avec les jeunes, centré sur l'acquisition de ressources. Recours à des médiateurs.

Il est particulièrement important que ces trois niveaux se complètent et ne soient pas placés en concurrence.

10.2.2 Appréciation de la Centrale pour les questions familiales (OFAS)

La Centrale plaide surtout en faveur d'une meilleure intégration des jeunes à l'école, dans les sports, les loisirs, les activités destinées aux jeunes, la formation, le travail et une meilleure intégration des familles dans la société, la vie sociale, etc. Ces éléments sont importants pour éviter les problèmes et la criminalité.

Mesures envisageables:

- Information au sujet des différences par rapport au pays d'origine, notamment le rôle de la famille, de la femme et des enfants, ainsi que la culture, la religion et l'éducation.
- Information dans les écoles au sujet des droits et obligations, des règles de comportement à observer en Suisse, des limites de la violence et du système de sanctions pénales.
- Campagne de sensibilisation auprès de la population et des groupes d'étrangers particulièrement touchés.
- Information sur les centres de consultation qui peuvent intervenir dans les situations de conflit.
- Encouragement de la collaboration entre autorités scolaires, personnel enseignant et police.

- Recours à des médiateurs, surtout lors de difficultés entre jeunes ou entre jeunes et parents et entre parents et école.
- Formation des parents, des autorités scolaires, etc.

La Centrale attire l'attention sur diverses activités mises en œuvre par les cantons et la Confédération, dont l'objet principal est la prévention de la violence.

10.2.3 Appréciation de la "Asylorganisation Zürich"

Selon cette organisation, les comportements criminels se développent uniquement lorsque les conditions le permettent. Tel est le cas lorsque les personnes se sentent impuissantes, ne disposent d'aucune liberté d'action ni de décision, n'ont pas de perspectives personnelles ou sociales, se sentent limitées, ne peuvent préserver leur dignité.

Nécessité d'agir

Les mesures d'intégration , quelles qu'elles soient, constituent la meilleure prévention contre la violence. Il faut notamment prendre en compte les éléments suivants:

- Les médiateurs permettent de briser les barrières linguistiques et culturelles.
- L'école joue un rôle important en matière de prévention. Il faut accorder une attention particulière à la formation et au soutien des enseignants.
- L'intégration dans des structures familiales établies est un point central de la prévention. C'est pourquoi il convient de favoriser le regroupement familial le plus rapide possible.
- Les programmes de formation et d'occupation doivent permettre d'éviter que les jeunes ne soient livrés à eux-mêmes.
- Les requérants d'asile mineurs doivent faire l'objet d'une attention toute particulière. Il faut compenser le manque de structure familiale par un accompagnement adapté.
- Les centres de consultation interculturels en cas de conflit contribuent souvent à prévenir ou à résoudre les conflits.
- De nombreux projets ont d'ores et déjà été lancés avec succès. Il leur manque toutefois le soutien des pouvoirs publics.

10.2.4 L'avis de la Commission fédérale des étrangers (CFE)

La CFE estime également que le manque d'intégration des étrangers dans la société est la raison principale de leur comportement criminel. Elle évoque l'absence de contrôle exercé par la famille élargie, la parenté, mais aussi le voisinage immédiat qui, dans certains pays et régions, offre un soutien aux personnes seules. Emigrer signifie perdre ce cadre important qu'offrait la région d'origine, un cadre particulièrement important pour les jeunes, exposés en première ligne aux frustrations, manque de perspectives et de repères. C'est dans ce sens qu'il faut

tenter de prévenir le danger d'une augmentation des délits en adoptant des mesures d'encouragement dans les domaines scolaire et professionnel, mais également en mettant en place des réseaux de relations.

Nécessité d'agir:

- Les médiateurs remplissent un rôle important. D'une part, ils donnent des informations sur les institutions, normes et valeurs suisses et, d'autre part, ils se battent contre les préjugés et établissent des contacts au sein de la population suisse.
- Une cohabitation naturellement pacifique et empreinte de respect entre les enfants et les jeunes de différentes cultures constitue la meilleure prévention. Les écoles jouent un rôle important dans ce contexte et elles ont besoin de soutien - p. ex. collaboration entre les enseignants suisses et étrangers, augmentation de la proportion de parents étrangers dans les assemblées scolaires, etc.
- Quel que soit leur statut de séjour, les jeunes doivent avoir la possibilité d'achever une formation scolaire, mais aussi une formation, mais aussi une formation professionnelle, voire un perfectionnement.

10.2.5 Appréciation de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Selon l'OSAR, la violence que subissent les requérants d'asile explique notamment leur recours à la violence. Telle est leur perception de situations vécues non seulement avant leur venue en Suisse, mais également lors de leur séjour dans notre pays (agressions, verbales ou autres, ressenties comme racistes, de la part de la population suisse, interdiction de travailler, bas salaires, coupure des relations socioculturelles traditionnelles, etc.). S'y ajoutent des connaissances insuffisantes des normes et règles comportementales suisses. En d'autres termes, ici encore le manque d'intégration est la cause principale de la criminalité des requérants d'asile.

Mesures

- Les enseignants doivent être sensibilisés et formés afin d'être en mesure de traiter les problèmes sur place, c'est-à-dire en classe.
- Les expériences traumatisantes doivent être élaborées aussi rapidement que possible par du personnel formé à cet effet.
- Les jeunes qui ont achevé leur scolarité ou qui ne peuvent être scolarisés doivent apprendre à structurer leur journée. Les offres de formation et de loisirs sont très importantes.
- Le réseau de médiateurs doit être renforcé et professionnalisé. Leur intervention est justement très utile en cas de difficultés en rapport avec l'école.

- L'encadrement et la tutelle peuvent être de bons instruments, surtout pour les mineurs non accompagnés, aussi bien dans les relations avec le milieu scolaire que dans les relations sociales au quotidien.
- Le personnel qui s'occupe de requérants d'asile doit être déchargé provisoirement des tâches administratives afin qu'il puisse mieux assumer son rôle de soutien.
- L'hébergement chez des parents doit être encouragé afin de créer un réseau d'accueil familial.
- Les autorités et offices concernés doivent être encouragés à sensibiliser et à informer les personnes concernées et la population au sujet de la problématique particulière des requérants d'asile.
- La Confédération doit conclure des contrats de prestations avec les cantons concernant l'hébergement, l'accès au système de santé, la formation, l'information, la mise en place de structures de jour, la préparation au retour, etc.

10.3 Récapitulation

Pour récapituler ces différentes auditions, on peut retenir les éléments suivants :

- Les participants aux auditions estiment à l'unanimité, que ***le manque d'intégration des étrangers dans la société est le motif principal de la criminalité des étrangers***. En conséquence, on demande surtout des mesures d'intégration pour lutter contre la criminalité des étrangers. L'AGAK se rallie à cette manière de voir. Elle renonce toutefois à proposer une série de mesures d'intégration étant donné que celles-ci doivent être mises en œuvre par la Commission fédérale des étrangers en collaboration avec les autorités cantonales et communales responsables ainsi que les services d'aide aux étrangers concernés. On se félicite tout spécialement que le nouvel article sur l'intégration de la LSEE prévoie l'attribution de subventions fédérales à des projets d'intégration. C'est pourquoi seules les mesures qui paraissent particulièrement importantes ont été ajoutées au catalogue de mesures (voir mesures n° 1 et 2).
- Les participants aux auditions sont également unanimes à reconnaître que les mesures concernent uniquement les étrangers qui sont au bénéfice d'une autorisation de séjour temporaire ou d'une autorisation permanente en Suisse. En revanche, le problème du tourisme à but criminel ne peut pas être résolu ainsi.
- Les participants aux auditions sont d'avis que l'école joue un rôle important. A noter que ce sont principalement les participants suisses qui ont attiré l'attention sur le fait que l'école ne devait pas être surchargée, que l'on ne pouvait pas simplement lui déléguer la responsabilité de politique sociale pour les enfants et les jeunes alors même que, comme par le passé – et tout spécialement pour les étrangers – les structures familiales ont une importance particulière.
- Pour le groupe de travail, il est décisif que de nombreux projets existent déjà, dont le but est l'intégration des étrangers et tout spécialement des enfants et des jeunes. Pour l'AGAK, la coordination et la mise en réseau de ces projets sont

d'une très grande importance. Dans ce contexte, la CFE et son secrétariat auront un rôle clé à jouer.

- L'AGAK estime que les auditions ont été très précieuses dans la mesure où elles ont fourni quantité d'informations générales qui donnent leur légitimité à certaines mesures proposées.

11. Conclusions

11.1 Eléments fondamentaux

Les infractions sont diversement perçues et ressenties au sein de la population. Cette **perception subjective** dépend notamment de la manière dont les actes délictueux sont relatés dans les médias ainsi que du degré d'intensité et d'immédiateté que revêt une infraction, notamment un acte de violence, pour la personne concernée; la fréquence et la gravité des infractions dans une région jouent-elles aussi un rôle. A cet égard, l'expérience montre que les délits et les abus retiennent l'attention de façon particulièrement marquée lorsqu'ils sont commis par des étrangers.

Les **recherches statistiques** montrent que les ressortissants étrangers représentent non seulement une part prépondérante des personnes suspectes recensées dans la statistique policière de la criminalité (1999 : 54,3%), mais aussi de celles qui figurent dans la statistique des condamnations pénales (1998; 46,3%). A noter que la proportion d'étrangers la plus forte se situe parmi les condamnations pour infractions violentes (principalement rixes et agressions, 82%) et trafic de stupéfiants (80%) et que la proportion de requérants d'asile est particulièrement élevée. Mesurée à la population adulte moyenne, la proportion des personnes condamnées de nationalité suisse est de 0,8% alors que celles des personnes de nationalité étrangère s'élève à 1,3% et qu'elle atteint même 7,8% chez les requérants d'asile (soit près de dix fois celle des Suisses et six fois celle des autres personnes étrangères). Abstraction faite des infractions aux règles de la circulation routière, aux dispositions du droit des étrangers et au code pénal militaire, cette proportion est de 0,3% de la population de nationalité suisse, de 0,6% de la population étrangère et de 4% des requérants d'asile (proportion douze fois supérieure à celle des Suisses) (cf. ch. 6.2.2 et 6.2.4).

Dans ce contexte, une réalité (à laquelle on ne s'attendait pas vraiment et qu'il n'est guère possible d'expliquer sans une analyse plus poussée) retient particulièrement l'attention : **plus la durée du séjour s'allonge, plus les condamnations pénales deviennent fréquentes** pour les ressortissants étrangers, de sexe masculin surtout et, dans une moindre mesure, de sexe féminin également. Il convient de noter au passage que, parmi les personnes nées en Suisse, nulle classe d'âge n'est touchée plus fortement qu'une autre. C'est en revanche au cours des deux premières années de leur séjour en Suisse que les requérants d'asile sont le plus fréquemment condamnés, ce taux diminuant fortement par la suite (voir ch. 6.2.3). Ce constat amène aux conclusions suivantes: s'agissant des requérants d'asile, il convient de prendre dès leur arrivée déjà, des mesures susceptible d'empêcher les infractions; quant aux autres étrangers, il y a lieu d'adopter des mesures de nature à prévenir des "dérapages" ultérieurs vers la criminalité.⁴⁹

⁴⁹ Cette appréciation globale ne doit toutefois pas faire oublier que l'effectif total des personnes relevant du domaine de l'asile est de 100'000 alors que celui des autres ressortissants étrangers séjournant en Suisse se situe aux environs de 1,4 million de personnes (ch. 4.3.2)

11.2 Interventions nécessaires

Dans ces conditions, les mesures susceptibles de favoriser une meilleure intégration des étrangers dans la société⁵⁰ revêtent une importance capitale. Ce jugement, formulé par l'AGAK rejoint pleinement les déclarations, faites lors de leur audition, par les représentants d'institutions, d'œuvres d'entraide et de communauté d'étrangers, qui ont unanimement attribué à une **intégration insuffisante la cause principale du taux élevé de criminalité parmi les étrangers** (cf. ch. 10.3). Aux yeux du groupe de travail, il convient également dans ce contexte **d'améliorer l'information des étrangers** sur l'organisation, les tâches, les compétences et le fonctionnement des autorités, sur l'ordre juridique ainsi que sur les us et coutumes en vigueur dans notre pays et sur les conséquences de leur inobservation. A cet égard, le concours de personnes appartenant au même groupe de population joue un rôle très important (cf. ch. 10.1.2).

Dans le **domaine de l'asile**, il convient d'opérer une distinction entre requérants d'asile et personnes à protéger. Les premiers quittent leur patrie pour des motifs souvent politiques ou économiques; il s'agit en général d'hommes qui sont, soit célibataires ou qui ont laissé leur famille au pays. En revanche, lorsque des groupes entiers de population sont menacés (par la guerre ou la guerre civile, comme en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo) ce sont généralement des familles entières qui fuient pour chercher protection dans un autre pays.

Des données statistiques et des expériences recueillies par l'Office fédéral des réfugiés, il ressort que le taux de criminalité le plus élevé est atteint par des jeunes requérants d'asile de sexe masculin. A cet égard, les personnes dont le comportement est inadéquat peu après leur arrivée sont avant tout les ressortissants de l'ancienne Union soviétique, puis plus tard au cours de la procédure, les requérants d'asile originaires d'Albanie, du Kosovo et d'Afrique occidentale (forte activité dans le trafic de drogue, notamment).

Dans le domaine de l'asile, il s'agit en premier lieu de repérer, dans les centres d'enregistrement déjà, les personnes ayant un passé criminel et de s'assurer que leur demande d'asile soit traitée en priorité, tant par l'ODR que par la Commission suisse de recours en matière d'asile. Afin d'empêcher les requérants d'asile, principalement les jeunes hommes célibataires, de tomber dans la criminalité, il convient d'encourager le développement de structures d'encadrement et de programmes d'occupation, tels que ceux qui sont en place dans certains cantons. De plus, l'accès aux centres d'hébergement collectif doit être contrôlé de manière adéquate, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, afin d'empêcher que ces lieux ne servent à des activités criminelles. Cette présence a aussi un effet préventif. Pour assurer un tel contrôle, une bonne collaboration entre la police et les services sociaux est absolument nécessaire. Des mesures préventives, de nature à favoriser l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile qui sont appelées à rester un certain temps en Suisse, notamment des personnes admises à titre provisoire, sont indispensables pour prévenir toute marginalisation sociale susceptible de les amener à commettre des infractions.

⁵⁰ Selon les points de vue, une importance aussi grande est accordée à l'insertion dans les groupes ethniques respectifs qu'à l'intégration au sein de la population suisse (cf. ch. 10.1.2)

Le secteur des contrôles dans son ensemble, avec ses aspects préventifs et répressifs, revêt lui aussi une importance particulière. Il s'agit des contrôles à la frontière, dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, dans les centres d'hébergement pour étrangers et requérants d'asile, dans le trafic ferroviaire et des poids lourds, dans le milieu de la prostitution, mais aussi et de façon générale dans les régions et les quartiers urbains particulièrement exposés. Une plus grande attention devrait être accordée à la surveillance des étrangers connus comme dangereux: les mesures, telle l'assignation d'un lieu de séjour, devraient faire l'objet de contrôles plus stricts, par exemple au moyen d'une surveillance électronique. L'examen des contrôles et des risques inclut également des adaptations au niveau de la politique et de la pratique en matière de visas.

Des mesures propres à **optimiser la collaboration des autorités et, notamment, l'échange des informations ainsi que l'exploitation et la diffusion des constats** s'imposent. Dans ce contexte, l'AGAK soutient les objectifs de projets en cours, tels que USIS, ProjEff, Strupol, SWISS-AFIS, les accords de coopération en matière policière et le "partenariat alpin d'information" avec les pays limitrophes, mais aussi les projets législatifs concernant principalement l'unification de la procédure pénale suisse et la réglementation définitive applicable à l'identification des personnes au moyen des profils d'ADN. Dans la foulée de la réalisation des mesures préconisées, il se peut que l'une ou l'autre **adaptation du droit en vigueur** s'avère encore nécessaire (TED et protection des données, protection des victimes et des témoins, garanties de procédure); l'AGAK estime toutefois qu'il faudrait en premier lieu appliquer plus rigoureusement le droit en vigueur et mieux exploiter le cadre pénal prévu dans la loi.

Dans le secteur du **tourisme à but criminel**, la possibilité d'exécuter la peine dans le pays d'origine devrait contribuer de manière non négligeable à réduire l'attrait exercé par notre pays: la signature rapide de la convention additionnelle à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées ainsi que la conclusion d'accords bilatéraux s'imposent. De plus, la Confédération et les cantons doivent poursuivre résolument leurs efforts pour résoudre les problèmes liés à l'obtention de documents de voyage et aux renvois sous contrainte dans les pays d'origine. Il faut, dans la mesure du possible, conclure des accords de réadmission avec les Etats concernés.

Il convient enfin de souligner que **la sécurité a son prix**. La précarité des ressources dont souffrent toutes les autorités fédérales, cantonales et communales concernées par les problèmes évoqués est préoccupante. L'AGAK insiste donc pour que les lacunes constatées au niveau des ressources, tant personnelles que matérielles, soient comblées dans les meilleurs délais, malgré la situation financière souvent tendue, car l'expérience enseigne que des moyens judicieusement employés dans la prévention coûtent toujours moins cher que la réparation des conséquences d'une omission⁵¹.

⁵¹ Il y a lieu de signaler dans ce contexte l'analyse en cours "Besoins en matière de ressources dans le domaine de la sécurité" qui comprend plusieurs projets, notamment USIS, dont certains points sont analogues à ceux qui sont abordés dans "Armée XXI". A relever également le fait que l'organe de direction pour la sécurité doit examiner périodiquement les besoins en ressources dans les différents secteurs chargés de tâches de sécurité.

12. Catalogue de mesures

Les mesures citées sont réparties dans les catégories suivantes :

- *Problèmes généraux visant à améliorer les points faibles constatés (compétences, collaboration entre les autorités concernées, information et évaluation, ressources et formation, questions de procédure besoins particuliers de protection).*
- *Mesures d'éloignement à l'égard des étrangers ayant des desseins criminels.*
- *Prévention de la criminalité des étrangers à l'intérieur des frontières nationales et efficacité de la poursuite pénale.*
- *Renvoi des ressortissants étrangers délinquants et lutte contre les récidives.*
- *Statistiques*

Les critères suivants ont été définis pour fixer les **priorités des mesures individuelles**:

1. **très importante** pour combattre la criminalité des étrangers
2. **importante** pour combattre la criminalité des étrangers
3. **utile** à la lutte contre la criminalité des étrangers

Les différentes mesures et leur évaluation figurent dans un **catalogue annexé au rapport final**

13. Propositions

Le groupe de travail présente les propositions suivantes:

- **Prendre connaissance** du rapport
- **Définir les interventions nécessaires sur le plan politique**, notamment en ce qui concerne les ressources et les contrôles jugés importants
- **Entamer les travaux de mise en œuvre** des mesures proposées dans les divers domaines de compétences
- **Arrêter la décision concernant l'information du public** et la publication éventuelle du rapport

Frauenfeld / Berne, le 5 mars 2001

Liste des abréviations

A	
ACF	arrêté du Conseil fédéral
ADN	acide désoxyribonucléique
AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck – Identifikations-System
AGAK	Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität
	Groupe de travail Criminalité des étrangers
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern
ANAV	Vollziehungsverordnung zum ANAG
ARK	Asylrekurskommission
AS	Amtliche Sammlung
AuG	Ausländergesetz
AUPER	Automatisiertes Personenregister
AVENIR	KKPKS-Kommission für Projekt Polizei XXI
B	
BAP	Bundesamt für Polizei
BetmG	Betäubungsmittelgesetz
BetmS	Betäubungsmittelstatistik
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BJ	Bundesamt für Justiz
BRB	Bundesratsbeschluss
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BVO	Verordnung vom 6.10.1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit
C	
CCDJP	Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CFE	Commission fédérale des étrangers
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CP	Code pénal
CPM	Code pénal militaire
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CTPS	Commission technique des polices suisses
D	
DAP	Dienst für Analysen und Prävention (des BAP)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFJP	Département fédéral de justice et police
DNA-Profil	Desoxyribonukleinsäure = im Kern jeder biologischen Zelle enthaltene Erbsubstanz

E	
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDNA	Erkennungsdienstliches DNA-Profil-Informationssystem
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EffVor	Effizienzvorlage
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz – und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EURODAC	System zum Vergleich der Fingerabdruckdaten im Rahmen des Dubliner Erstasylabkommens (EU)
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
F	
FREPO	Fremdenpolizei
G	
GT	Groupe de travail
GWK	Grenzwachtkorps
H	
I/J	
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle / Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
ISP	Institut suisse de police
JANUS	Informationssystem der Kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (heute Bundeskriminalpolizei)
JUSUS	Jugendstrafurteilsstatistik
K	
KaPo	Kantonspolizei
KILA	Koordinationsstelle Identitäts- und Legitimationsausweise
KKYPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KRISTA	Kriminalstatistik
L	
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière
LKW	Lastkraftwagen
LMSI	Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LSEE	Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
M	
MStG	Militärstrafgesetz
MWSt	Mehrwertsteuer
N	
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
O	
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

OFE	Office fédéral des étrangers
OFP	Office fédéral de la police
OFS	Office fédéral de la statistique
OK	Organisierte Kriminalität
OLE	Ordonnance du 6.10.1986 limitant le nombre des étrangers
P	
PESEUS	Projekt EJPD- Strategie EU – Schweiz
PKK	Partya Karkeren Kurdistan (Kurdische Arbeiterpartei)
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
Polizei XXI	Ueberprüfung von Auftrag und Strategie der Polizei zur Neuregelung deren Strukturen und Organisation unter Beteiligung des Bundes
ProjEff	Projet d'Efficacité
Q	
R	
RCE	Registre central des étrangers
RIPOL	Système de recherches informatisées de police / Automatisiertes Fahndungssystem
S	
SAP	Service d'Analyse et de Prévention (OFP)
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SIS	Schengener Informationssystem
SKVP	Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention
SPC	Statistique policière de la criminalité
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut
SPTK	Schweizerische Polizeitechnische Kommission
SR	Systematische Sammlung (des Bundesrechtes)
StGB	Strafgesetzbuch
StruPol	Projekt Neue Strukturen im Polizeibereich
SVG	Strassenverkehrsgesetz
SUS	Strafurteilsstatistik erwachsene Personen
T	
TED	traitement électronique des données
U	
UAST	Unterarbeitsgruppe Statistik (der AGAK)
UCK	Ushtria Clirimtare e Kosoves (Befreiungsarmee von Kosovo)
USIS	Ueberprüfung des Systems Innere Sicherheit Schweiz
V	
VIntA	Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VO	Verordnung
VOSTRA	Vollautomatisiertes Strafregister
W	
WTO	World Trade Organisation
X/Y/Z	
ZAR	Zentrales Ausländerregister
ZGB	Zivilgesetzbuch

Groupe de travail "Criminalité des étrangers" Catalogue de mesures

Les mesures évoquées durant les travaux sont réparties ci-après dans les catégories suivantes:

- A) Problèmes généraux (facteurs d'intégration, compétences, collaboration des autorités, information et exploitation, ressources et formation, questions de procédure et besoins particuliers de protection)
- B) Maintien hors des frontières nationales des étrangers ayant des desseins criminels
- C) Prévention de la criminalité des étrangers à l'intérieur des frontières nationales et efficacité de la poursuite pénale
- D) Renvoi de ressortissants étrangers délinquants et lutte contre la récidive
- E) Statistiques

Dans le rapport, il est partiellement fait mention de la nécessité d'agir; des références sont dès lors ajoutées aux différentes mesures. Les mesures énoncées dans le catalogue sont parfois le résultat de discussions menées au sein du groupe de travail.

L'**ordre de priorité des diverses mesures** a été établi en fonction des critères suivants:

Priorités

1. **Très importante** pour combattre la criminalité des étrangers
2. **Importante** pour combattre la criminalité des étrangers
3. **Utile** à la lutte contre la criminalité des étrangers

A) Mesures de nature générale

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>1. Amélioration de l'information fournie aux étrangers sur l'organisation, les tâches, les compétences et le fonctionnement de nos autorités, ainsi que sur le droit qui nous régit (p. 63ss, 68s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'une stratégie d'information avec le concours de tous les services concernés à l'échelon fédéral, cantonal et communal • Définition dans diverses langues de projets de prévention axés sur les spécificités ethniques • Développement du Centre suisse de coordination pour la prévention de la criminalité, avec indication d'objectifs concrets • Promotion des cours de langues • Encouragement des activités de médiation axées sur la prévention et sur la solution des conflits, avec le concours de représentants des groupes d'étrangers concernés 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes • Commission fédérale des étrangers (CFE)
<p>2. Amélioration de l'information des autorités et de la population suisses concernant les divers aspects des problèmes liés aux étrangers, en particulier la criminalité des étrangers (p. 14, 55s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'une stratégie d'information avec le concours de tous les services concernés à l'échelon fédéral, cantonal et communal • Conférences de presse interdisciplinaires sur des problèmes communs; création de plateformes d'information consacrées à des thèmes spécifiques • Elaboration d'ébauches de solutions au sein d'ateliers mixtes • Présence accrue d'acteurs politiques au sein des groupes de travail et association des praticiens au processus législatif • Elaboration de conceptions relatives à la protection des enfants et à l'aide aux victimes • Brochures contenant des règles de comportement 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>3. Renforcement de la protection du Cgfr, de la police, des fonctionnaires, du personnel préposé aux guichets, etc., contre les menaces et les actes de violence (p. 10, 55)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôles systématiques et adaptés aux risques dans les secteurs exposés • Interventions policières encore plus rapides • Dotation accrue des unités de contrôle et d'intervention • Formation spéciale pour l'enseignement du comportement adapté aux risques (par ex. engagement de conseillers en sécurité) • Evaluation permanente et acquisition ciblée d'instruments modernes de contrôle et de protection (par ex. emploi accru de la vidéosurveillance mobile lors des contrôles à la frontière, appareils fixes et mobiles de radioscopie, etc.) 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes
<p>4. Protection des victimes et des témoins (p. 55, 58, 70)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de programmes de protection des victimes et des témoins; adoption de mesures susceptibles d'encourager les victimes à porter plainte; mise en oeuvre de mécanismes de protection plus efficaces • Elaboration de bases légales qui, tout en tenant compte des garanties procédurales, permettent d'assurer le maintien de l'anonymat et d'exploiter les dépositions de personnes qui restent dans l'anonymat • Report de l'exécution des mesures d'expulsion et d'aide au retour, statuées à l'égard d'étrangères en séjour illégal et contraintes de se prostituer, jusqu'au terme de leur déposition • Elaboration des fondements d'une réglementation concernant les témoins "repentis" et création d'éléments d'incitation à faire des aveux 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - Trafficking - GT "Traite d'êtres humains"

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>5. Analyse et amélioration de la répartition des tâches entre Confédération, cantons et communes (p. 54, 56ss)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traitement par la Confédération d'un nombre accru d'affaires de criminalité organisée (par ex. mise en oeuvre du ProjEff) • Création d'unités d'investigation mixtes (aspects stratégiques et opérationnels) placées sous la direction de la Confédération • Elimination des enquêtes parallèles • Formation d'unités d'intervention interdisciplinaires efficaces, dotées de compétences territoriales précises (police, Cgfr, spécialistes OFP, etc.) • Réglementation claire des compétences relatives aux tâches de police de sécurité et de police criminelle dans les villes • Unification de la procédure pénale 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI - Réalisation Strupol - ProjEff
<p>6. Redéfinition et optimisation des tâches, du rôle, des compétences et de la subordination du Cgfr (p. 52s, 57s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compétence fédérale en matière de contrôle des personnes à la frontière pour toutes les formes de transport (route, rail, voies navigables, aéroports): compétence exclusive du Cgfr • Renforcement du Cgfr de manière à permettre l'intensification des contrôles et la constitution des réserves nécessaires • Optimisation de la collaboration avec les offices fédéraux concernés au premier chef (examen d'un transfert du Cgfr au DFJP) • Elargissement des compétences du Cgfr – contrôle, élucidation, dénonciation (création des bases juridiques pertinentes) 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI - Réalisation Strupol

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>7. Optimisation de la collaboration entre le Cgfr et la police (p. 52, 57s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'une stratégie de collaboration (comité de coordination CCPCS / Cgfr) incluant les éléments suivants <ul style="list-style-type: none"> - Recensement des doublons - Unités communes de contrôle et d'investigation - Formation et perfectionnement communs (y compris des stages) - Recensement des besoins communs de renseignements et définition du flux des informations (par ex., communication au Cgfr des mesures arrêtées par la police des étrangers: lorsqu'une interdiction d'entrée est prononcée, il importe qu'elle soit plus rapidement inscrite au RCE / RIPOL, faute de quoi la personne concernée risque d'exploiter la longue durée du traitement pour tenter de franchir une nouvelle fois la frontière) - Encouragement de l'élaboration d'analyses de situation communes • Conventions de répartition des compétences entre Cgfr et polices des cantons frontaliers 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons notamment Cgfr /police cantonale des cantons frontaliers • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI
<p>8. Amélioration de l'échange d'informations entre autorités compétentes sur le plan national (p. 54, 56)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création rapide d'un centre national et de centre régionaux de situation (capacité du SAP/OFP de jouer rapidement le rôle de centre fédéral de situation) • Recherche et évaluation d'informations utiles aux différents échelons et amélioration de leur exploitation fédérale et régionale • Etablissement de tableaux de situation et définition de stratégies sectorielles, y compris la saisie du modus operandi, des relations entre auteurs et victimes, des caractéristiques essentielles de l'opération, etc. • Encouragement du recrutement ainsi que de la formation et du perfectionnement d'analystes • Utilisation plus efficace de toutes les applications Ripol et de "Police on line" • Réalisation de Ripol 4 • Mise en oeuvre du concordat sur l'échange de données 	1	Treatment dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> • USIS • Police XXI • Réalisation Strupol • ProjEff • Trafficking

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>9. Implication accrue des organes de police des étrangers dans l'échange d'informations (p. 54s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communication systématique aux organes de police des étrangers des infractions commises par des ressortissants étrangers • Communication systématique et rapide des condamnations aux organes de police des étrangers par les autorités judiciaires • Intensification du flux des communications de la police aux organes de police des étrangers • Transparence garantie aux organes de police des étrangers, depuis l'ouverture de la procédure pénale jusqu'à l'entrée en force du jugement (cf. également mesure 11) 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Cantons (police des étrangers, police, justice) • Confédération (art. 359 / 360 CP)
<p>10. Amélioration des échanges d'informations avec les autorités étrangères compétentes (p. 56, 60)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en oeuvre rapide des accords de coopération policière avec les Etats limitrophes • Mise sur pied de centres de contact et de coopération • Poursuite des efforts consentis dans le cadre du "Partenariat alpin d'information" • Poursuite des efforts de rapprochement avec l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice • Développement du réseau des officiers de liaison, y compris auprès d'EUROPOL • Mise en place des moyens juridiques et techniques nécessaires à l'échange automatisé de données dans le secteur opérationnel • Développement des possibilités de comparaison des empreintes digitales avec les Etats limitrophes et les pays à risque afin d'accélérer l'identification de criminels • Stages mixtes + échanges d'expériences pratiques sur place (police, Cgfr, justice) 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - PESEUS - Partenariat alpin d'information - Mise en oeuvre des accords de coopération policière avec les Etats limitrophes - USIS / Police XXI - Trafficking

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>11. Optimisation des échanges de données dans le respect des exigences liées à la protection des données (p. 54, 56s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elargissement à toutes les autorités compétentes dans le domaine des étrangers de l'accès aux banques de données AUPER, RCE et JANUS • Accélération de la procédure de diffusion du signalement des personnes recherchées • Diffusion en ligne vers les centres de situation, etc., des renseignements importants recueillis sur le terrain • Elimination des entraves juridiques à la recherche d'informations relatives à la sécurité et à la criminalité (aujourd'hui, par ex., l'accès à VOSTRA n'est possible que dans le cadre d'une procédure d'enquête formellement ouverte, et la police des étrangers en est exclue) • Harmonisation des prescriptions fédérales et cantonales en matière de protection des données et extension des délais d'effacement • Optimisation de la concordance des données relatives aux jugements pénaux entre l'ODR et l'OFE 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI
<p>12. Accroissement des ressources des organes de sécurité et des autorités judiciaires de la Confédération, des cantons et des communes (p. 54, 70)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des ressources des autorités fédérales, cantonales et communales compétentes • Ordre de priorité des tâches, en particulier engagement du Cgfr et de la police en faveur de leurs missions essentielles; plan d'abandon de tâches secondaires • Conditions d'engagement attrayantes (notamment, rémunération concurrentielle, plans de carrière et perspectives de développement) 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI - Réalisation Strupol - ProjEff

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
13. Optimisation de la formation, incluant une prise en compte particulière des exigences liées aux étrangers <ul style="list-style-type: none"> Harmonisation et professionnalisation de la formation et du perfectionnement, impliquant une participation et une coordination accrues de la part de la Confédération Elaboration d'une stratégie de formation tenant compte de l'offre CCPGS/ISP et définition de modules axés sur les exigences des divers domaines et échelons (spécialistes, organes de sécurité) Coordination avec l'offre des instituts de formation et de recherche suisses et étrangers Engagement à temps complet de spécialistes de la formation pour l'aménagement et la réalisation des programmes 	2	<ul style="list-style-type: none"> Confédération / cantons / communes Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI
14. Optimisation de l'équipement (p. 54, 59) <ul style="list-style-type: none"> Harmonisation des outils informatiques et de transmission entre le Cgfr, l'OFP et les offices cantonaux (police cantonale, police des étrangers) et acquisition coordonnée des moyens de TED Réalisation rapide d'un réseau radio national de sécurité Recensement des différences au niveau du matériel et des logiciels, avec le concours de la CTPS (données sur le statut, les recherches, les dénonciations et les condamnations) Réalisation rapide d'un réseau de communication INTRANET 	2	<ul style="list-style-type: none"> Confédération / cantons / communes Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI
15. Meilleure prise en compte des régions et des secteurs urbains à risque dans les stratégies de sécurité (p. 54) <ul style="list-style-type: none"> Définition précise des zones à risque Renforcement ciblé de la présence policière (fixe et mobile), principalement dans les régions et les quartiers urbains à haut risque 	2	<ul style="list-style-type: none"> Cantons / communes Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
16. Accélération des procédures d'entraide judiciaire (p. 54) <ul style="list-style-type: none"> • Garantie d'un déroulement plus rapide des procédures d'entraide judiciaire (si la Suisse traite rapidement les requêtes, elle pourra exiger la même diligence de l'étranger; réexamen des accords et des conditions d'octroi de l'entraide judiciaire) • Renforcement des ressources; accélération des traductions (cf. également mesure 12) • Accourcissemement des voies de droit; dans toute la mesure du possible, retrait de l'effet suspensif • Meilleure exploitation des relations et des voies de communication établies lors de procédures antérieures 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons
17. Jeunes délinquants en séjour illégal en Suisse <ul style="list-style-type: none"> • Mesures d'éducation et de resocialisation également applicables aux jeunes délinquants séjournant illégalement en Suisse 	3	<ul style="list-style-type: none"> • Cantons / communes

B) Mesures de nature à maintenir hors des frontières nationales les étrangers ayant des desseins criminels

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>18. Amélioration des contrôles à la frontière (p. 52s, 57s)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des effectifs du Cgfr • Amélioration des instruments disponibles à la frontière pour opérer les contrôles de manière plus systématique et efficace: par ex., installation immédiate d'AFIS dans les principaux postes frontière, introduction de moyens de contrôle des empreintes digitales dans les véhicules de patrouille du Cgfr • Moyens techniques de surveillance dans des zones exposées à des risques particuliers (par ex. utilisation d'appareils vidéo, etc.) • Intensification des contrôles du trafic ferroviaire, poids lourds et postal (entrées et sorties), à l'aide de moyens techniques tels que <ul style="list-style-type: none"> - appareils de radioscopie analogues à ceux qui servent au contrôle des bagages à main dans les aéroports - mesureurs de fréquences cardiaques pour empêcher le convoyage d'êtres humains dans des conteneurs et des camions 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFF) • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Police XXI - SWISS AFIS
<p>19. Meilleure adéquation au risque de la politique et de la pratique en matière de visas (p. 54, 71)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la sévérité des exigences en matière de visas à l'égard des ressortissants d'Etats à risque, y compris examen de l'introduction ou du rétablissement de l'obligation du visa • Relèvement du niveau des contrôles lors de l'octroi de visas, principalement par le biais de la sensibilisation et de la formation des fonctionnaires des représentations suisses, dans le domaine des falsifications, d'AFIS, etc. (év. formation dispensée par des spécialistes du Cgfr) • Accès au système AFIS des représentations suisses dans des régions présentant un risque d'abus élevé (possibilité de comparer des empreintes digitales) • Détachement de fonctionnaires spécialisés dans les ambassades suisses, du Cgfr, par ex. pour assurer le contrôle des documents dans des Etats à risque 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP / DFAE) • Traitement dans le cadre du projet <ul style="list-style-type: none"> - SWISS AFIS

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>20. Renforcement de la coordination des mesures de lutte contre l'immigration illégale (p. 29, 52s, 58)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitution d'un office central de lutte contre le trafic de migrants, qui devra servir non seulement de centre d'information et d'exploitation, mais aussi d'instrument pour l'élaboration de stratégies • Sévérité accrue des sanctions pénales applicables aux activités de passeurs 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP: OFP, OFE, ODR; DFAE) • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - Trafficking - GT Traite d'êtres humains

C) Mesures de nature à prévenir la criminalité des étrangers à l'intérieur des frontières nationales et efficacité de la poursuite pénale

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>21. Elimination des lacunes du système de contrôle (p. 54, 71)</p> <p>a) dans l'hôtellerie et la parahôtellerie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle systématique des hôtels dans l'ensemble du pays, selon une stratégie uniforme incluant la parahôtellerie (création des bases légales pertinentes) <p>b) dans les centres d'hébergement de requérants d'asile</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle, adapté aux circonstances, des arrivées et des départs dans les centres d'hébergement collectif de tous les cantons <p>c) lors de manifestations violentes orchestrées par des activistes de mouvements étrangers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emploi accru de moyens d'observation dans les villes, en particulier; recours à des moyens techniques, telle la vidéosurveillance <p>d) dans le milieu de la prostitution</p> <ul style="list-style-type: none"> • Présence accrue et amélioration des contrôles dans le milieu de la prostitution, campagnes d'information, offre d'aide et de conseils, mais aussi analyses des tissus de relations, des pratiques abusives et des pressions exercées (cf. aussi mesure 15) • Intensification de la collaboration entre organes de police des étrangers, autorités de police et autres autorités administratives • Examen de l'opportunité et des possibilités de restreindre le cercle de recrutement des danseuses de cabaret sans provoquer une multiplication des passages à la clandestinité <p>e) sur le lieu de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôles plus systématiques auprès des employeurs pour repérer les travailleurs clandestins. 	2 2 2 2 3	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes • Confédération (DFJP) / cantons • Confédération (DFJP) / cantons • Confédération (DFJP) / cantons / communes • Traitement dans le cadre du projet <ul style="list-style-type: none"> - GT Traite d'êtres humains • Confédération (DFJP/DFF) / cantons / communes • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - GT Travail au noir - GT Traite d'êtres humains

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
22. Infractions motivées par des considérations politiques <ul style="list-style-type: none"> • Recensement plus systématique des cas de criminalité motivés par des considérations politiques, en particulier lorsque le territoire suisse sert de théâtre à des combats menés pour une cause en soi juste dans le pays d'origine • Intensification de la recherche d'informations sur la base de la LMSI et de la nouvelle organisation de l'OFP (SAP) • Obligation des cantons de fournir les ressources nécessaires et d'accroître leur participation 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP-OFP) / Cantons
23. Armes, objets dangereux (p. 54) <ul style="list-style-type: none"> • Recensement national des acquéreurs et des propriétaires d'armes: création d'un bureau central d'enregistrement • Interdiction du port d'objets dangereux camouflés, d'imitations d'armes et d'armes à air comprimé 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP) / cantons
24. Procédure pénale et lutte contre les abus (p. 54, 56) <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration rapide et adoption du projet d'unification de la procédure pénale suisse • Aménagement plus équilibré des droits de procédure (y compris des questions relatives au fardeau de la preuve) et réexamen des voies de recours sous l'angle des abus potentiels • Limitation des droits du prévenu à ceux que la CEDH érige en standard • Sanctions contre les recours téméraires et dépourvus de chances de succès (par ex. avances de frais, condamnation aux dépens, etc.) • Réglementation rapide de l'engagement d'agents infiltrés 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP) • Traitement dans le cadre du projet <ul style="list-style-type: none"> - Unification de la procédure pénale

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
25. Propagande subversive, LMSI et collectes de fonds <ul style="list-style-type: none"> • Examen d'une éventuelle réglementation susceptible de prendre le relais de l'ACF abrogé visant la propagande subversive • Exploitation plus systématique des possibilités et de la marge de manœuvre offertes par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) • Examen d'une base légale offrant la possibilité de combattre les collectes de fonds auprès des membres de communautés ethniques par des groupes, tels le LTTE, l'UCK, le PKK, etc. 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP) / cantons
26. Domaine de l'asile (p. 69) <ul style="list-style-type: none"> • Encouragement du développement de structures d'accueil de jour et de programmes d'occupation, particulièrement en faveur des jeunes requérants d'asile 	2	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération / cantons / communes

D) Mesures de nature à garantir le renvoi de ressortissants étrangers délinquants et à empêcher les récidives

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
<p>27. Mesures d'éloignement (p.63, 71)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outre les interdictions de pénétrer dans des zones déterminées, nombre accru d'assignations d'un lieu de séjour; instructions en ce sens aux organes de police des étrangers • Contrôle des mesures (bracelets électroniques ou, du moins, obligation de se présenter quotidiennement à la police) et sanctions appropriées en cas d'inobservation • Création d'un instrument de riposte contre les personnes condamnées, dont l'absence de coopération dans l'établissement de leur identité fait obstacle à leur refoulement (par ex., prolongation de la détention en vue du refoulement, création d'une nouvelle infraction, etc.) • Introduction de la possibilité d'assigner un lieu de séjour, même lorsque la condition d'inexécutabilité d'un renvoi n'est pas remplie 	1	Confédération (DFJP-ODR/OFE) / cantons / communes
<p>28. Domaine de l'asile (p. 47, 59, 69)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la durée de la procédure, y compris auprès de la CRA, à l'égard de personnes présentant un risque élevé de criminalité • Traitement prioritaire de tels cas, y compris auprès de la CRA • Renvoi rapide de requérants d'asile sous le coup de condamnations pénales antérieures • Traitement dans les centres d'enregistrement des demandes présentées par de tels requérants d'asile • Examen d'un motif justificatif de non-entrée en matière lorsque la peine infligée à la personne sous le coup d'une condamnation antérieure atteint une durée minimale déterminée • Simplification de la saisie et de la confiscation de valeurs patrimoniales: limite ramenée à 300 francs 	1	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (DFJP-ODR/CRA) • Traitement dans le cadre des projets <ul style="list-style-type: none"> - SWISS AFIS - GT Exécution des renvois (organe chargé du contrôle de la mise en oeuvre)

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
29. Exécution des renvois (p. 55s, 69) <ul style="list-style-type: none"> Mise en oeuvre rapide et systématique des mesures arrêtées au sein du GT Exécution des renvois Réglementation légale des mesures de contrainte applicables lors du refoulement (par ex., calmants administrés par un médecin) 	1	<ul style="list-style-type: none"> Confédération / cantons Traitements dans le cadre du <ul style="list-style-type: none"> - GT Exécution des renvois
30. Exécution des peines dans le pays d'origine (p. 54, 69) <ul style="list-style-type: none"> Signature et ratification aussi rapides que possible de la convention additionnelle à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées; le cas échéant, accords bilatéraux 	2	<ul style="list-style-type: none"> Confédération

E) Mesures dans le domaine des statistiques

Mesures	Priorité	Responsabilité (pouvoirs publics, projets, etc.)
31. Révision de la Statistique policière de la criminalité (SPC) (p. 27) <ul style="list-style-type: none"> Poursuite des efforts déjà entrepris pour améliorer la Statistique policière de la criminalité (SPC) au moyen du recensement uniforme et différencié des diverses infractions, des auteurs présumés ainsi que des relations entre auteurs et victimes d'infractions 	2	<ul style="list-style-type: none"> Confédération (DFI-OFS/DFJP-OFP)/ cantons
32. Projet de mise à jour de la Statistique des condamnation pénales et de la Statistique pénitentiaire (p. 27) <ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la Statistique des condamnations pénales et de la Statistique pénitentiaire par la prise en compte régulière et si possible automatique des données du RCE et de AUPER 	2	<ul style="list-style-type: none"> Confédération (DFI-OFS / DFJP-OFE / ODR)

Niveau international

Association de Schengen
 Partenariat alpin d'information
 Accords de coopération avec les Etats voisins
 Accord de réadmission
**Convention européenne de transfert de détenus
 PESEUS**

Projets stratégiques prioritaires

Amélioration par le biais de normes juridiques

GT criminalité des étrangers

Amélioration instrumentaire exécution des tâches

USIS / Police XXI / ProjEff

Procédure pénale

Révision loi sur les douanes

Révision LSEE / LASi

**GT
 Criminalité des étrangers**

SWISS-AFIS

EDNA

KILA

Transposition des propositions
 GT exécution des renvois

Travail au noir

Mariages de complaisance

Trafficking
 Traite d'êtres humains