

Résumé

Rapport final du Groupe de travail Criminalité des étrangers (AGAK)

- Eléments saillants des travaux
- Résultats des travaux: Eléments fondamentaux
- Résultats des travaux: Interventions nécessaires
- Propositions

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.

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 "Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität") 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 oeuvres 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.

Résultats des travaux

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

Éléments 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 condam-

nées 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 résidente, 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 résidente.

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 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.

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.

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).

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 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.

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

- 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