

Rapport sur la migration illégale

23 juin 2004

IMES, ODR, fedpol et Corps des gardes-frontière (AFD)

Table des matières

1	Condensé du rapport	5
1.1	Pourquoi un rapport sur la migration illégale?	5
1.2	Etat actuel	5
1.2.1	Entrée clandestine et séjour illégal.....	5
1.2.2	Abus de la législation sur l’asile, les étrangers et la nationalité	6
1.2.3	Criminalité et sécurité publique	6
1.3	Principaux problèmes	7
1.3.1	Criminalité	7
1.3.2	Travail au noir.....	8
1.3.3	Abus de la législation sur l’asile, sur les étrangers et sur la nationalité	8
1.3.4	Exécution et contrôle	9
1.4	Point de vue des cantons	10
1.5	Pondération	10
2	Situation actuelle en matière de migration illégale.....	12
2.1	Inobservation des dispositions d’admission en vigueur	12
2.2	Estimations relatives à l’ampleur du phénomène	12
2.3	Entrée en Suisse	14
2.3.1	Entrées illégales	14
2.3.2	Falsification de pièces d’identité.....	16
2.3.3	Demandes d’asile lors de l’entrée	16
2.3.4	Accords de réadmission	17
2.3.5	Entrée aux aéroports.....	18
2.4	Formes et but du séjour en Suisse	19
2.4.1	Travail au noir.....	19
2.4.2	Séjour légal obtenu de manière abusive	21
2.4.3	Infractions.....	24
2.5	Mesures de prévention des entrées et séjours illégaux ainsi que des abus de droit	26

3	Problèmes	27
3.1	Retombées du travail au noir	27
3.2	Problèmes liés au séjour illégal	28
3.2.1	Problèmes d'intégration	28
3.2.2	Assurances sociales	28
3.2.3	Impôts	30
3.2.4	Scolarisation	30
3.3	Interventions politiques en faveur de la régularisation des sans-papiers	31
3.3.1	Exposé du problème	31
3.3.2	Régularisation des cas de rigueur	31
3.3.3	Exigences politiques actuelles	31
3.4	Problèmes de criminalité	32
3.4.1	Tourisme à but criminel	32
3.4.2	Terrorisme et extrémisme violent	32
3.4.3	Trafic de migrants (filière de passeurs)	33
3.4.4	Traite d'êtres humains	34
3.4.5	Groupe de travail «Criminalité des étrangers»	34
3.5	Contrôles lacunaires, pratique divergente des autorités et des tribunaux	35
3.5.1	Contrôles à l'étranger	35
3.5.2	Contrôles à la frontière	36
3.5.3	Contrôle des personnes dans les aéroports	37
3.5.4	Contrôles sur le territoire suisse	38
3.5.5	Non-communication des données	39
3.6	Contournement des règles de la législation sur l'asile et sur les étrangers	39
3.6.1	Contournement de la législation sur les étrangers par le regroupement familial	39
3.6.2	Abus dans le domaine de l'asile	39
3.7	Problèmes liés à l'exécution d'une décision de renvoi	40
3.8	Coopération internationale	42

4	Résultat du sondage réalisé auprès des membres de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	43
4.1	Sécurité publique / Criminalité des étrangers	44
4.2	Domaine de l'asile	45
4.3	Abus du droit des étrangers en vigueur	48
4.4	Exécution et contrôle	50
4.5	Remarques et précisions	51
5	Annexes au rapport sur la migration illégale	52

1 Condensé du rapport

1.1 Pourquoi un rapport sur la migration illégale?

A ce jour, on ne dispose que de données significatives partielles sur l'ampleur, les conséquences et les effets de la migration illégale. C'est pourquoi, le chef du DFJP a chargé, en janvier 2004, les offices concernés de son département et le Corps des gardes-frontière d'effectuer une analyse de l'état actuel dans le domaine de la migration illégale. Afin d'avoir une vue globale de la situation en Suisse, les cantons ont été invités à répondre à un questionnaire à ce sujet.

1.2 Etat actuel

1.2.1 Entrée clandestine et séjour illégal

Aucune donnée fiable n'est disponible actuellement concernant la durée et les conditions de séjour, ni sur le nombre de personnes séjournant illégalement dans notre pays. Les estimations vont de 50'000 à 300'000 personnes. Les clandestins travaillent en particulier dans les branches structurellement faibles telles que l'agriculture, l'hôtellerie et restauration, la construction, les tâches domestiques et la prostitution. En dépit du chômage, on constate qu'il y a une demande de main-d'œuvre «bon marché». Selon une étude du professeur Schneider de l'Université de Linz, quelque 90'000 travailleurs étrangers clandestins travaillent actuellement en Suisse, ce qui représente un tiers de plus qu'il y a dix ans.

L'expérience montre que les entrées clandestines et les séjours illégaux ont notamment été observés dans les situations suivantes:

- **Entrée isolée** en vue de la recherche et de l'exercice d'un travail au noir.
- **Regroupement familial illégal de membres de la parenté ou de connaissances:** les personnes séjournant en Suisse organisent l'entrée clandestine ou obtiennent un visa et procurent un emploi (migration en chaîne).
- **Conditions personnelles de séjour légal non remplies:** revenus trop modestes ou appartement trop exigu pour le regroupement familial; séjour en Suisse après un divorce; séjour illégal auprès du concubin ou du partenaire homosexuel.
- **Pas de sortie de Suisse après un séjour légal de durée déterminée:** notamment après une visite soumise à l'obligation du visa, après l'achèvement d'une formation ou après l'échéance de l'autorisation de courte durée. Selon les estimations, le séjour temporaire sert de prétexte dans plus de mille cas par an pour entrer légalement en Suisse et y déposer ensuite une demande d'asile.
- **Entrée clandestine et séjour illégal dans le domaine de l'asile.** Comme l'a démontré le dépouillement des procès-verbaux des auditions sommaires, environ 90% des requérants d'asile contournent les contrôles à la frontière. On ignore le lieu de séjour d'environ 60% des personnes qui ne figurent plus dans la statistique sur l'asile. Nombre de requérants disparaissent durant la procédure d'asile ou suite à une décision négative ou sont enregistrés comme départs non contrôlés; en 2003, ce furent quelque 10'500 personnes.

- **Les organisations de passeurs permettent l'entrée clandestine.** Une grande partie des requérants d'asile ont recours aux services de passeurs. Ces derniers font partie d'organisations criminelles ou sont des particuliers ayant l'intention de s'enrichir. Selon l'Office fédéral de la statistique, 60 passeurs ont été condamnés en 2002. 569 personnes ont été condamnées pour avoir facilité l'entrée sans dessein d'enrichissement. En 2003, 422 personnes ayant facilité une entrée illégale ont été appréhendées par le Corps des gardes-frontière.

1.2.2 Abus de la législation sur l'asile, les étrangers et la nationalité

Les voies empruntées pour obtenir frauduleusement une autorisation de séjour sont multiples:

- **Mention de fausses indications lors de la demande de visa ou lors du contrôle à la frontière.** En outre des documents falsifiés sont utilisés.
- **Dépôt de demandes d'asile non fondées.** En 2003, 28% des demandes d'asile ont fait l'objet d'une mesure de non-entrée en matière. Dans plus de 80% des cas examinés, le requérant ne pouvait faire valoir une quelconque menace dans son Etat de provenance¹.
- **Dans les centres d'accueil, environ 80% des requérants d'asile n'ont pas présenté, en 2003, de documents attestant leur identité ou leur provenance.** Il arrive très souvent que les requérants déboutés ne peuvent pas être renvoyés à la suite d'une décision négative. Il est actuellement nécessaire d'établir des documents de voyage dans environ 12'000 cas.
- **Les mariages de complaisance sont contractés aux fins d'une naturalisation facilitée.** En 1996, les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers disaient avoir ouvert une procédure de présomption de mariage de complaisance dans quelque 400 cas. Conformément à ce qui est observé dans d'autres pays, les cantons constatent un accroissement des mariages de complaisance; toutefois, les chiffres susceptibles d'étayer cette affirmation font défaut. L'Office fédéral de l'état civil estime que le nombre de cas suspects par année est de l'ordre de 500 à 1000. Le Tribunal fédéral traite annuellement quelque 100 recours en relation avec des mariages de complaisance.

1.2.3 Criminalité et sécurité publique

- **Certains groupes d'étrangers sont plus fortement impliqués dans des actes délictueux, en particulier le trafic de stupéfiants, les vols et les délits violents.** Selon la statistique de la police en matière de criminalité, 55,3% des dénonciations en 2003 concernaient des étrangers. Ce chiffre est le plus élevé des dix dernières années. Une évaluation de données récentes, tenant compte du statut des étrangers n'existe pas, car la plupart des cantons n'enregistrent pas les données pertinentes.

La statistique de la criminalité établie par le canton de Zurich en 2003 donne quelques points de repaire: des 15'285 étrangers ayant fait l'objet d'une dénonciation dans ce canton, 60% avaient leur résidence en Suisse. Cette proportion est stable depuis

¹ 81% des demandes d'asile ont été rejetées en 2003; ont obtenu l'asile 12,2% des personnes admises à titre provisoire et 6,8% des requérants d'asile.

plusieurs années. 28% étaient des requérants d'asile; parmi les étrangers mis en cause, le nombre de requérants d'asile a triplé depuis 1996. En revanche, la proportion des étrangers pratiquant le tourisme à but criminel et le nombre d'étrangers dont le séjour est illégal ont régressé. Dans le canton de Zurich, le pourcentage des étrangers soupçonnés d'avoir commis une infraction a baissé depuis 1996 de plus de la moitié, soit de 23 à 11%.

- **Les victimes de la traite d'êtres humains sont le plus souvent des migrants dont le séjour est clandestin, surtout dans le domaine de la prostitution.** Selon les informations recueillies par fedpol auprès des cantons en 2002, environ 6000 prostituées travailleraient temporairement ou durablement en Suisse sans autorisation de séjour. Une petite part d'entre elles sont des victimes de la traite d'êtres humains. Par année, une à cinq condamnations sont prononcées pour traite d'êtres humains et en moyenne environ 20 pour incitation à la prostitution. Les cas et les condamnations concernent en règle générale plusieurs victimes (l'année dernière, on en a dénombré jusqu'à 87 par affaire). On estime que le chiffre noir est élevé.
- **Quelques membres d'organisations extrémistes utilisent le temps que dure la procédure d'asile** pour déployer des **activités** susceptibles de menacer la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ainsi que ses relations avec d'autres Etats.
- L'année dernière, les **menaces** proférées à l'égard d'**agents publics** et les **actes de violence** commis à leur encontre ont augmenté de 51%. Presque la moitié des 1161 auteurs entendus dans ce contexte, soit 530, avaient un passeport étranger.

1.3 Principaux problèmes

1.3.1 Criminalité

Les principaux motifs d'infractions commises par des étrangers sont les suivants:

- **la prospérité de la Suisse comparativement à d'autres pays la rend attrayante** pour les vols, le brigandage et la criminalité liée aux stupéfiants;
- **un manque d'intégration favorise la criminalité;**
- **les sanctions peu sévères et les conditions de détention relativement clémentes par rapport à celles régnant dans les pays de provenance;**
- **le faible risque de détection en raison d'une présence policière relativement faible;**
- **les problèmes d'exécution des mesures permettent à l'étranger de commettre d'autres infractions, même après l'entrée en force de la décision de renvoi.**

Le trafic de migrants et la traite d'êtres humains sont directement liés à la migration illégale. Les auteurs de la traite d'êtres humains et du trafic de migrants sont rarement dénoncés car les victimes se taisent par peur des représailles. L'élucidation des cas est encore plus difficile lorsque les victimes de la traite d'êtres humains sont immédiatement expulsées de Suisse.

1.3.2 Travail au noir

La migration illégale et le travail au noir ont des effets néfastes sur le marché du travail et la population:

- **dumping salarial et social,**
- **augmentation du taux de chômage,**
- **avantages par rapport aux entreprises qui respectent les dispositions légales,**
- **entrave à l'intégration des étrangers résidant durablement en Suisse.**

Très fréquemment, les clandestins et leurs employeurs ne versent pas de cotisations aux assurances sociales, ni ne paient d'impôts. Selon des estimations tirées de travaux scientifiques, il s'agirait de pertes allant jusqu'à 10 milliards de francs par année.

1.3.3 Abus de la législation sur l'asile, sur les étrangers et sur la nationalité

- ***Législation sur l'asile***

Le taux élevé des rejets de demandes d'asile est généralement dû au fait que, dans nombre de cas, la demande n'est pas formée dans le but d'obtenir une protection contre les persécutions.

Les problèmes suivants en résultent:

Longs séjours: Le droit en vigueur prescrit le traitement des demandes d'asile même lorsque le requérant dissimule son identité et sa provenance. La recherche fastidieuse de l'identité et l'exécution difficile des renvois prolongent de beaucoup les séjours des requérants².

Pendant ce temps, les requérants peuvent bénéficier de l'aide de l'Etat. Depuis le 1^{er} avril 2004, seule une aide d'urgence est accordée après une décision de non-entrée en matière ayant force de loi. Des mesures incitant les requérants à collaborer avec les autorités compétentes en matière d'asile font défaut.

Coûts sociaux élevés: Portant sur un milliard de francs environ, le budget de l'asile est trop important par rapport au nombre de réfugiés effectivement reconnus.

Comportement difficile: Dans les centres d'accueil de la Confédération et dans les centres d'hébergement des cantons et des communes, le comportement récalcitrant et parfois violent de certains requérants d'asile est un poids considérable pour le personnel d'encadrement. Il n'y a pas de sanctions adéquates.

- ***Législation sur les étrangers et loi sur la nationalité***

En raison du nombre élevé de demandes, l'obtention frauduleuse d'autorisations passe souvent inaperçue, que l'auteur ait donné des indications erronées lors de la procédure d'octroi de visas ou contracté un mariage de complaisance³. En raison de l'absence de statistiques, l'ampleur des abus ne peut être chiffrée. Il est difficile et fastidieux de fournir la

² Fin 2003, 64'650 personnes (requérants d'asile et bénéficiaires de l'admission provisoire), 10'600 travailleurs et 3150 chômeurs étaient enregistrés.

³ Par année, quelque 500'000 visas sont octroyés, quelque 12'000 mariages binationaux sont contractés et quelque 45'000 cas de regroupement familial sont autorisés.

preuve d'un mariage de complaisance ou d'autres abus, car seuls des indices peuvent être invoqués. Par le biais d'un mariage de complaisance ou du maintien abusif d'un mariage n'existant plus que formellement, l'étranger peut obtenir la naturalisation facilitée de manière frauduleuse.

1.3.4 Exécution et contrôle

L'exécution de la législation sur la migration et des contrôles de police à l'intérieur du pays incombe principalement aux cantons⁴.

- **Entrée clandestine:** Au vu des 700'000 passages quotidiens de la frontière, les procédures de visa et d'autorisation⁵ ainsi que les contrôles par sondage à la frontière et à l'intérieur du pays ne permettent que partiellement d'empêcher les séjours indésirables. Les longs contrôles à la frontière sont mal acceptés.
- **Exécution des renvois:** Outre l'absence de documents d'identité et d'indications sur l'identité de la personne, les organes chargés de l'exécution se trouvent avant tout confrontés à la résistance qu'opposent certains pays de provenance à établir des documents d'identité. Par ailleurs, quelques cantons n'exécutent pas rigoureusement les décisions de renvoi.
- **Collaboration internationale:** La collaboration avec certains Etats de provenance est insatisfaisante. La réadmission n'est pas appliquée ou seulement avec réticence et des contreparties irréalisables sont parfois exigées. Par ailleurs, les activités de politique extérieure ne sont pas assez bien coordonnées, ce qui complique encore la situation.

Dans le cadre des accords bilatéraux sur la coopération en matière policière, un accès indirect au système d'information de Schengen (SIS) est possible au cas par cas. Il n'est en revanche pas possible d'accéder au fichier central européen d'empreintes digitales des demandeurs d'asile (EURODAC).

- **Disparités cantonales:** Les cantons n'appliquent pas leurs tâches d'exécution de manière uniforme, ni conséquente. Des différences ont été observées dans l'application des mesures de contrainte, avant tout s'agissant de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion.
- **Sanctions trop faibles:** Les conséquences pénales en cas d'entrée clandestine, de séjour illégal et de travail au noir ne sont pas assez dissuasives. Les employeurs paient la plupart du temps une amende de 300 francs; ce montant est inférieur à celui des taxes perçues pour l'autorisation. En outre, la pratique des tribunaux pénaux diffère d'un canton à l'autre.
- **Collaboration des autorités:** Le domaine migratoire nécessite la participation de plusieurs organes de la Confédération et des cantons. Il s'agit en particulier de l'IMES, de l'ODR, de fedpol, du Corps des gardes-frontière, des représentations suisses à l'étranger ainsi que des autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers et de marché du travail. Dans certains domaines, la coopération, la coordination et l'échange

⁴ Dans le domaine des étrangers, les cantons examinent les demandes, exécutent les renvois et appliquent les mesures de contrainte. Les contrôles en cas de séjour illégal et de travail au noir leur incombent également. Les polices frontière et le Corps des gardes-frontière sont compétents pour les contrôles à la frontière.

⁵ Par année, environ 100'000 nouvelles autorisations de séjour sont établies.

d'informations entre les services concernés n'est pas satisfaisante. Il manque par exemple des analyses interdisciplinaires actualisées de la situation en matière de migration illégale, notamment en cas d'augmentation des entrées clandestines en provenance d'un pays.

- **Manque de personnel:** Le personnel requis pour effectuer des contrôles à une large échelle est actuellement insuffisant. La Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP) estime la sous-dotation à 1600 policiers (effectif total 15'000), le Corps des gardes-frontière à 290 personnes (effectif total 2012). Par ailleurs, la formation est insuffisante, notamment en vue de la reconnaissance de documents falsifiés lors de l'octroi d'un visa.

1.4 Point de vue des cantons

Les membres de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDP) ont été invités à répondre à des questions sur la migration illégale. Cette consultation a montré que les autorités cantonales ne disposaient pas non plus de statistiques fiables sur les problèmes exposés dans le présent rapport.

Les autorités cantonales signalent à l'unanimité les points suivants:

- **Le comportement des personnes concernées et le manque de coopération des Etats d'origine créent de sérieux problèmes lors de l'exécution des renvois;**
- **la criminalité et la violence, également à l'égard des forces de l'ordre, apparaissent de manière accrue; les infractions liées aux stupéfiants augmentent;**
- **les dispositions de la législation sur les étrangers sont contournées, en particulier par des mariages de complaisance. Il est toutefois difficile de fournir la preuve de ce type d'abus.**

Seule une minorité des cantons considère le travail au noir, associé au séjour illégal, comme un problème grave.

Face à ces problèmes, au manque de personnel évoqué à plusieurs reprises et à l'insuffisance des bases juridiques, les autorités cantonales chargées de l'exécution se sentent souvent impuissantes.

1.5 Pondération

Les problèmes évoqués sont liés entre eux et s'interfèrent. C'est pourquoi il convient de les considérer globalement. Les exemples suivants servent à illustrer cette thèse: le simple accès à un travail au noir favorise l'entrée et le séjour clandestins; la possibilité de séjourner longtemps en Suisse, notamment grâce à une demande d'asile non fondée, peut rendre attrayant le trafic de migrants. Le séjour peut servir à commettre des infractions et la criminalité augmente.

La pondération des différents domaines:

1. Du point de vue de l'intérêt général, le problème le plus grave est la **criminalité des étrangers**, car elle menace directement la sécurité de la population.
2. D'un point de vue économique, le problème majeur est le **travail au noir** exercé par des étrangers séjournant illégalement dans notre pays. Il engendre des pertes

importantes⁶ pour les assurances sociales et les impôts et augmente le chômage. Les abus dans les domaines de l'asile et des étrangers occasionnent aussi des coûts considérables dans les secteurs de l'administration et de l'aide sociale.

3. Du point de vue de la population, le **domaine de l'asile** et les problèmes consécutifs de **sécurité, d'intégration, de coûts considérables** et de non-respect des prescriptions d'admission sont considérés comme primordiaux.
4. Du point de vue de l'administration, les problèmes liés à l'**exécution de la législation en vigueur et à la collaboration internationale** se révèlent essentiels.

Les révisions légales en cours permettront d'améliorer les instruments de financement et d'exécution (programme d'allègement 03, révision partielle de la loi sur l'asile, nouvelle loi sur les étrangers, loi contre le travail au noir).

⁶ Selon les estimations, il s'agit de quelque 10 milliards de francs par année.

2 Situation actuelle en matière de migration illégale

2.1 Inobservation des dispositions d'admission en vigueur

La politique actuelle en matière d'admission permet à l'économie de recruter dans le monde entier la main-d'oeuvre qualifiée dont elle a effectivement besoin.

Au vu de la pression migratoire mondiale et de la nécessité, dans certaines branches, d'engager des travailleurs peu qualifiés, surtout «bon marché», également hors de l'espace UE/AELE, les conditions restrictives d'admission sont contournées. Outre l'intérêt de pouvoir exercer une activité lucrative en Suisse, la participation au système social en place est attrayante. Cependant, le séjour irrégulier peut aussi permettre de commettre des infractions. Il est fréquent qu'une demande d'asile non fondée soit déposée afin de légaliser (temporairement) le séjour, ou que les dispositions sur le regroupement familial soient invoquées de manière abusive afin de contourner les dispositions en matière d'admission. Ces comportements sont observés dans tous les Etats développés.

L'importance de la migration illégale dépend de la situation (précaire) régnant dans les Etats de provenance, mais aussi de l'attrait du marché du travail suisse et des prestations sociales en vigueur. La présence en Suisse de membres de la famille ou de compatriotes constitue également un facteur favorisant fortement l'entrée et le séjour (migration en chaîne). L'entrée est organisée en grande partie «en privé» (invitations aux fins d'une visite, passages clandestins individuels, mariages de complaisance, etc.). Les organisations de passeurs se multiplient.

Par ailleurs, la migration illégale est influencée par l'efficacité des mesures de contrôle effectuées à l'étranger, à la frontière et en Suisse.

2.2 Estimations relatives à l'ampleur du phénomène

Dans les débats publics, les étrangers dont le séjour est illégal sont communément appelés les «sans-papiers». Or, d'un point de vue juridique, cette désignation quelque peu imprécise ne recouvre pas une catégorie spéciale.

Le nombre des étrangers séjournant illégalement en Suisse n'est évidemment pas chiffrable. Souvent influencées par la politique, les estimations sont divergentes. En la matière, des enquêtes scientifiques plausibles font défaut. Le nombre des étrangers qui exercent un travail au noir a été évalué dans différents sondages et études (entre 50'000 et 300'000)⁷. Divers indices montrent que leur nombre doit être important:

- Quelque 100'000 personnes sont refoulées annuellement à la frontière suisse car elles ne remplissent pas les conditions d'entrée.
- En 2003, quelque 8200 personnes ont été appréhendées alors qu'elles entraient illégalement par la «frontière verte» ou étaient cachées dans des véhicules, etc.

⁷ Voir les statistiques dans les annexes 1 à 3, 12 et 22.

- Selon les déclarations faites lors des auditions, plus de 90% des requérants d'asile parviennent à entrer clandestinement en Suisse malgré les contrôles à la frontière (env. 20'000 personnes par année).
- Quelque 9000 personnes sont condamnées par année suite à une infraction à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.
- Le lieu de séjour est inconnu pour une grande partie des requérants d'asile déboutés, qui ne sont plus compris dans la procédure d'asile (on parle alors de «départs non officiels» ou «non contrôlés»; mais certains demeurent illégalement en Suisse).
- Depuis 2001, quelque 2500 demandes d'examen de cas de rigueur ont été déposées à l'IMES et à l'ODR par des étrangers dont le séjour est illégal (sans-papiers). Environ 1000 autorisations de ce type ont été délivrées jusqu'ici (les demandes venaient principalement de Suisse romande, du canton de Vaud en particulier).
- En 2003, quelque 4500 décisions d'interdiction d'entrée ont été rendues à l'encontre d'étrangers entrés clandestinement en Suisse.

Le manque de certitude concernant l'effectif exact des étrangers dont le séjour en Suisse est illégal et l'absence de données concernant sa composition et sa répartition (régions, marché du travail) soulignent l'importance de la réalisation d'une étude scientifique⁸.

L'expérience montre que les entrées clandestines et les séjours illégaux interviennent notamment dans les situations suivantes:

- **Entrée isolée** en vue de rechercher et d'exercer un travail au noir.
- **Regroupement familial illégal de membres de la parenté ou de connaissances:** les personnes séjournant déjà en Suisse organisent l'entrée clandestine ou obtiennent un visa et procurent un emploi (migration en chaîne).
- **Conditions personnelles de séjour légal non remplies:** revenus trop modestes ou appartement trop exigu pour le regroupement familial; séjour en Suisse après un divorce; séjour illégal auprès du concubin ou du partenaire homosexuel.
- **Pas de sortie de Suisse après un séjour légal de durée déterminée:** notamment après une visite soumise à l'obligation du visa, après l'achèvement d'une formation ou après l'échéance de l'autorisation de courte durée. Selon les estimations, le séjour temporaire sert de prétexte dans plus de mille cas par an pour entrer légalement en Suisse et y déposer ensuite une demande d'asile.
- **Entrée clandestine et séjour illégal dans le domaine de l'asile.** Comme l'a démontré le dépouillement des procès-verbaux des auditions sommaires, environ 90% des requérants d'asile contournent les contrôles à la frontière. On ignore le lieu de séjour d'environ 60% des personnes qui ne figurent plus dans la statistique sur l'asile. Nombre de requérants disparaissent durant la procédure d'asile ou suite à une décision négative ou sont enregistrés comme départs non contrôlés; en 2003, ce furent quelque 10'500 personnes.
- **Les organisations de passeurs permettent l'entrée clandestine.** Une grande partie des requérants d'asile ont recours aux services de passeurs. Ces derniers font partie d'organisations criminelles ou sont des particuliers ayant l'intention de s'enrichir. Selon

⁸ Pour élucider ces questions, l'ODR et l'IMES envisagent d'effectuer, en collaboration avec le seco, une étude sur «Les sans-papiers en Suisse».

l'Office fédéral de la statistique, 60 passeurs ont été condamnés en 2002. 569 personnes ont été condamnées pour avoir facilité l'entrée sans dessein d'enrichissement. En 2003, 422 personnes ayant facilité une entrée illégale ont été appréhendées par le Corps des gardes-frontière.

2.3 Entrée en Suisse

2.3.1 Entrées illégales

- **Visas**

L'obligation de visa constitue, en tant que contrôle préalable des entrées en Suisse, un moyen adéquat en vue de lutter contre la migration clandestine. L'examen approfondi, à l'étranger, des conditions d'entrée d'une personne qui, en déposant sa demande, a des intentions douteuses, constitue un premier obstacle. Les ressortissants de la plupart des Etats européens ne sont pas soumis à l'obligation du visa. En cas d'ajustement de la politique des visas, il y a lieu d'examiner les moyens de contrôle et d'évaluer les risques. Par année, environ 500'000 visas sont établis.

Le système central d'établissement électronique de visas (EVA) est un instrument de contrôle important, car il permet d'examiner rapidement les visas présentés. Après l'introduction de ce système, le nombre de contrefaçons de visas a régressé considérablement; toutefois, les falsifications de contenu ont augmenté par la suite.

- **Contrôle à la frontière**

Le contrôle des personnes à la frontière joue un rôle déterminant pour prévenir l'arrivée en Suisse d'étrangers indésirables. Tandis que les cantons sont responsables du contrôle des personnes dans les trains et les aéroports internationaux, le Corps des gardes-frontière se charge du contrôle des personnes dans le trafic routier, maritime et régional ainsi que, partiellement, dans le trafic ferroviaire international ainsi que sur le terrain. Le Corps des gardes-frontière concentre son activité sur les recherches à la frontière, la criminalité transfrontalière, la migration illégale ainsi que la lutte contre le trafic de stupéfiants.

En moyenne, environ 320'000 véhicules et 700'000 personnes passent la frontière suisse annuellement. Il est ainsi impossible de procéder à des contrôles sans faille du trafic transfrontalier. De tels contrôles ne seraient d'ailleurs pas indiqués car les temps d'attente qu'ils engendreraient seraient trop longs au regard de leur nécessité. Pour remédier à cette situation, le Corps des gardes-frontière effectue depuis un certain temps une surveillance mobile du territoire; ces opérations se sont révélées efficaces.

Depuis l'automne 2002, les postes frontière sont raccordés au système automatique d'identification des empreintes digitales (AFIS). En 2003, le Corps des gardes-frontière a lancé 15'000 demandes et enregistré 6500 empreintes digitales. Dans 5000 cas, les empreintes figuraient déjà dans le système. Jusque-là, les données biométriques ne pouvaient être enregistrées que lorsque l'identité de la personne n'était pas certaine. Depuis le 1^{er} juin 2004, il est possible d'enregistrer les données même si la personne est titulaire d'un passeport valable.

En cas d'entrée illégale ultérieure suivie d'un dépôt d'une demande d'asile, les empreintes digitales seront saisies encore une fois électroniquement. En 2003, l'ODR a détecté ainsi quelque 720 empreintes digitales concordantes. Dans 220 cas, les rapports de contrôle établis à la frontière contenaient des copies des documents d'identité ou des titres de séjour

établis par l'Etat tiers, ce qui a permis le rapatriement de la personne. Cette pratique permet de réaliser des économies substantielles (procédure d'asile, aide sociale; voir aussi chiffre 3.5).⁹

Depuis décembre 2002, 20 représentations suisses à l'étranger disposent du système AFIS¹⁰.

• **Traite d'êtres humains et trafic de migrants (activité de passeurs)**

Le trafic de migrants et la traite d'êtres humains sont souvent combinés et ne se distinguent plus lorsque le prix du passage est utilisé par des organisations criminelles pour contraindre une personne à entrer dans un rapport de dépendance et d'exploitation. Jusqu'ici, aucune indication précise n'existe sur l'ampleur de la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. Aucune statistique nationale n'a été établie sur les arrestations et les dénonciations dans le domaine de la migration illégale¹¹.

L'entrée en Suisse de femmes qui se livrent à la prostitution (librement ou sous contrainte) est en général bien préparée. L'organisation criminelle à l'arrière plan est en mesure de procurer à ces femmes des documents irréfutables (par ex. un visa) et de construire à leur endroit une identité d'emprunt crédible.

Dans le domaine de l'activité de passeurs organisée (trafic de migrants), il est difficile pour les autorités de contrôle à la frontière de rassembler les preuves et d'appréhender les responsables. Les passeurs entrent souvent légalement en Suisse et l'étranger passé clandestinement est rarement disposé à faire des déclarations. Auparavant, il a fréquemment subi des pressions et versé le montant convenu¹².

⁹ En général, les personnes entrées illégalement en Suisse ne viennent pas directement de leur pays de provenance; il est fréquent qu'elles séjournent auparavant durant un certain temps dans un Etat membre de l'UE (en tant que requérant d'asile surtout). La plupart du temps, ce sont des connaissances, des membres de la parenté ou d'autres personnes qui les aident à entrer en Suisse. Seul un faible pourcentage semble recourir à des passeurs. Outre les voitures de tourisme et les caravanes automobiles, les camions jouent un rôle accru dans l'activité de passeurs.

¹⁰ A Abidjan, Addis Abeba, Accra, Colombo, Dakar, Damas, Dhaka, Djeddah, Hanoï, Islamabad, Karachi, Kinshasa, Lagos, Maputo, Nairobi, New Delhi, Riad, Tiflis, Tunis. Prochainement Mumbai sera raccordé. Le groupe de travail SWISS AFIS (responsable fedpol) a décidé quelle représentation serait raccordée à AFIS. Dans le cadre de ce projet, 25 stations AFIS ont été créées. Les représentations ne peuvent être équipées du système AFIS qu'avec l'accord du DFAE (par ex. Skopje, Tirana). Trois appareils AFIS sont encore disponibles (2 sont utilisés à l'IMES et au DFAE à des fins de formation). L'acquisition d'appareils supplémentaires pose problème (budget, compétence). Le relèvement d'empreintes digitales n'est indiqué que dans les Etats où l'identité est incertaine.

¹¹ Définition du **trafic de migrants**: complicité rémunérée en vue de l'entrée illégale d'une personne dans un autre pays afin d'y effectuer un séjour illégal. Les passeurs peuvent prêter une aide logistique lors de l'organisation du voyage et du passage de la frontière à pieds, à bord d'un véhicule automobile, d'un bateau ou d'un avion. Souvent, l'activité comprend également l'obtention de documents falsifiés ou obtenus de manière abusive. Définition de la **traite d'êtres humains**: à distinguer du trafic de migrants, bien que les deux pratiques soient en général liées à la migration illégale. Tandis que la traite d'êtres humains implique une contrainte (exploitation sexuelle, exploitation au travail, contrainte à commettre des infractions, commerce d'organes) et une relation d'exploitation de plus longue durée, le trafic de migrants intervient avec l'accord du bénéficiaire. Ce dernier n'a en règle générale d'autre obligation à l'égard du passeur que le paiement du prix convenu pour le service illégal.

¹² Le Corps des gardes-frontière est parvenu, lors d'une action d'envergure dans le Rheintal, à appréhender une bande de passeurs. Actuellement, la même bande est active en Suisse romande.

Les routes et les méthodes des passeurs varient et sont constamment adaptées aux nouvelles prescriptions d'entrée et de contrôle à la frontière¹³. En outre, l'étranger passé clandestinement porte sur lui des documents falsifiés, qui ne sont pas facilement reconnaissables.

Il n'y a pas de données exactes quant à l'importance de l'activité de passeurs en Suisse. A cet égard, la statistique des condamnations pénales fournit des indices. Il en ressort que 50 à 100 condamnations pénales sont prononcées chaque année suite à une activité de passeurs en bandes pour dessein d'enrichissement.

L'IMES a prononcé, en 2003, environ 50 interdictions d'entrée à l'encontre d'étrangers qui exerçaient une activité de passeur. Il convient cependant de préciser que seuls les cas graves sont sanctionnés par une telle mesure d'éloignement (notamment si l'infraction a été commise dans l'intention de s'enrichir). Par ailleurs, ce chiffre n'inclut pas les passeurs domiciliés en Suisse ou ayant la nationalité suisse.

Depuis 2003, le problème de la traite d'êtres humains et du trafic des migrants relève de la compétence du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic des migrants (SCOTT). En font partie les autorités fédérales et cantonales qui participent à la lutte contre ces deux fléaux et à leur prévention. Ce service est rattaché à l'Office fédéral de la police. Le SCOTT a pour mission d'améliorer le cadre légal et la coordination entre les autorités concernées, ainsi que de renforcer la coopération.

2.3.2 Falsification de pièces d'identité

En 2003, le Corps des gardes-frontières a confisqué 1934 documents d'identité falsifiés. La qualité des falsifications était excellente. Ces documents ont été saisis principalement dans les passages importants de la frontière, tels que Bâle, Rheintal, Chiasso et Genève. Depuis que le Corps des gardes-frontière collabore au contrôle des personnes dans le trafic ferroviaire international, le nombre des documents falsifiés décelés a fortement augmenté (env. 25% de l'ensemble des cas). Il s'agit en particulier des postes ferroviaires à Bâle, Chiasso et Brigue.

Les polices frontière des cantons ont en outre confisqué 1751 documents d'identité falsifiés dans le trafic international aérien ou ferroviaire. Au total, 3685 documents d'identité falsifiés ont donc été saisis à la frontière en 2003¹⁴.

2.3.3 Demandes d'asile lors de l'entrée

En 2003, quelque 20'000 personnes au total ont formé une demande d'asile en Suisse. 1703 demandes (env. 8%) ont été déposées au moment de l'entrée, soit 1166 auprès des représentations étrangères en Suisse, 114 aux postes frontière et 423 aux aéroports. 24,9% des demandes d'entrée en Suisse ont été acceptées dès lors qu'elles n'ont pas été qualifiées de manifestation infondées à l'issue d'un examen sommaire.

¹³ Trois routes principales conduisent à l'Europe: la route des Balkans, la route du désert et la route méditerranéenne. Pour venir en Suisse, c'est la première qui est la plus fréquentée.

¹⁴ Durant les deux semaines avant et durant le Sommet du G-8, le renforcement des contrôles à la frontière a permis de saisir, seulement dans la région genevoise, 42 documents falsifiés. Par rapport aux contrôles usuels, il s'agit d'un chiffre extrêmement élevé. Des précisions concernant les falsifications de documents d'identité confisqués par le Corps des gardes-frontière se trouvent dans l'annexe 7.

2.3.4 Accords de réadmission

La Suisse a conclu avec tous les Etats voisins des accords qui régissent la réadmission des propres ressortissants ainsi que la réadmission des ressortissants des Etats tiers dont l'entrée a été refusée. L'ODR surveille l'application des accords de réadmission et traite les questions de principe. En vue d'assurer la mise en application des accords de réadmission dans les cas individuels, des centres de coopération en matière policière et douanière ont été mis sur pied avec la France (Genève) et l'Italie (Chiasso). Les expériences réalisées dans ce contexte s'avèrent positives. Des difficultés pratiques sont apparues quant aux exigences à satisfaire en ce qui concerne les preuves d'entrée en provenance d'un Etat voisin¹⁵.

Le Corps des gardes-frontière estime que la collaboration avec les Etats voisins diffère d'un Etat à l'autre:

- **Collaboration avec l'Allemagne**

La collaboration avec le Service de protection des frontières fédérales et avec la douane est bonne, également en cas de réadmission de personnes déboutées. L'échange d'informations se révèle très précieux.

- **Collaboration avec l'Autriche**

La collaboration est encore lacunaire en cas de réadmission. La procédure est un peu compliquée et est appliquée par l'Autriche de manière formaliste. Les autorités de ce pays exigent des indications précises concernant le moment du contrôle, la manière d'entrée et le lieu de séjour, ce qui complique le travail. Elles ont admis qu'il y avait des problèmes et ont convenu, à titre informel, d'une amélioration.

- **Collaboration avec l'Italie**

Mise en œuvre insatisfaisante de l'accord de réadmission en Engadine par les autorités frontalières italiennes. Cette insatisfaction est en partie due aux relations personnelles avec certains fonctionnaires. Il convient toutefois de relever un aspect positif: depuis l'entrée en vigueur de l'accord de réadmission, les autorités italiennes réadmettent 95% des personnes appréhendées dans la zone frontalière de Chiasso. Il y a lieu d'améliorer également la collaboration dans les autres zones frontalières avec l'Italie¹⁶.

- **Collaboration avec la France**

La mise en œuvre de l'accord de réadmission par les autorités françaises est parfois formaliste. Lors du contrôle des personnes aux passages de la frontière, il est toutefois possible de renvoyer immédiatement la personne lorsque l'entrée est refusée. Ces renvois ne sont pas possibles aux nombreux passages frontière où les autorités françaises ne sont plus présentes.

¹⁵ Nombre de demandes de réadmission durant l'année 2003, voir annexe 8.

¹⁶ Selon les déclarations des étrangers interrogés, l'Italie renvoie en Suisse les personnes sans documents d'identité (ils passent la frontière suisse en dehors des heures d'ouverture). Dans le domaine de la réadmission, la réglementation des compétences entre les polices cantonales et le Corps des gardes-frontière est compliquée. Ce dernier devrait pouvoir régler lui-même les cas qui ne requièrent pas de remise à la police.

- **Informations extraites du Système d'informations de Schengen (SIS)**

La Suisse n'a pas d'accès direct au Système d'informations de Schengen (SIS) puisqu'elle n'est pas membre de Schengen. Dans les centres communs de coopération, il est possible, dans certains cas, d'obtenir indirectement des renseignements par la voie de service, en vertu des accords bilatéraux en matière policière.

2.3.5 Entrée aux aéroports

Le propos se limite à l'aéroport de Zurich. La prise en compte des autres aéroports ne changerait pas la situation de manière déterminante. En 2003, 1699 passagers ont été refoulés lors du contrôle à la frontière. Ce qui représente un recul de 10% environ par rapport à l'année précédente. La tendance constatée depuis 1996 est donc confirmée¹⁷.

- **Devoir de diligence des entreprises de transport**

Les passagers sont soumis au contrôle frontière lors de l'arrivée et du départ. Les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée (documents de voyages valables et visas) sont refoulées.

Les compagnies aériennes sont tenues de contrôler, avant l'envol, si les passagers sont munis des documents et des visas requis. Aux aéroports qui connaissent des problèmes liés aux migrants (profils de risque), le contrôle des documents sera effectué, dans la mesure du possible, au moment de l'entrée.

- **Visa de transit aéroportuaire**

Les passagers en provenance des Etats soumis à l'obligation du visa peuvent, à certaines conditions, poursuivre leur voyage sans visa (c.-à-d. arrivée et poursuite immédiate du voyage possibles sans visa; privilège du transit aéroportuaire).

En 2003, la Police de l'aéroport de Zurich a enregistré au total 38 cas (année précédente 43) d'abus du privilège du transit aéroportuaire (arrivée pour d'autres raisons, disparition après le refoulement).

- **Collaboration avec les Etats de provenance**

En vertu des conventions internationales, l'Etat dans lequel le voyage par avion a commencé est tenu de reprendre, sans conditions, les passagers refoulés (exceptions: passagers de transit, personnes frappées d'une interdiction d'entrée). Certains Etats ne manifestent pas une réelle volonté de coopération. Ils exigent auparavant des examens d'identité particuliers, de même que l'établissement de documents de voyage. Pareilles mesures prennent du temps. Lorsque l'exécution n'est pas possible dans les délais, l'entrée doit être autorisée.

¹⁷ Chiffres supplémentaires et graphiques à l'annexe 9.

2.4 Formes et but du séjour en Suisse

2.4.1 Travail au noir

- **Définition**

Le travail au noir consiste en l'exercice d'une activité lucrative sans versement des cotisations obligatoires aux assurances sociales, ni imposition du revenu. S'agissant des étrangers, ils exercent une telle activité sans autorisation de séjour et de travail.

Les avis divergent quant à l'ampleur du travail au noir effectué par des étrangers dont le séjour en Suisse est illégal (voir chiffre 1.2)

- **Causes du travail au noir**

Les **causes principales** du travail au noir sont:

- impôts et cotisations sociales élevés; politique d'ingérence de l'Etat (hyperréglementation, interventions); réduction du temps de travail imposé et du taux d'activité; facilité de quitter la vie professionnelle officielle; absence de conscience de l'illicéité, manque de contrôles et condamnations peu sévères; manque de volonté politique d'appliquer rigoureusement le droit en vigueur;
- pour les étrangers sans autorisation: pratique restrictive en matière d'admission afin de protéger l'économie et le marché du travail en cas de demande de main-d'œuvre non qualifiée et «bon marché» dans les branches structurellement faibles. Au vu de la situation difficile dans le pays de provenance, ces travailleurs sont disposés à accepter des conditions de travail précaires.

Lorsque les étrangers séjournant illégalement en Suisse sont assurés et versent des impôts, on parle aussi de «travail au gris». Ces conditions d'engagement sont parfois tolérées par les autorités¹⁸.

- **Répartition régionale**

Le travail au noir est pratiqué dans toutes les régions de Suisse. La plupart du temps, ce sont les autorités, les syndicats ou les médias qui livrent des pistes¹⁹. L'expérience montre que le travail au noir est plus difficilement décelable dans les localités importantes que dans les petites, où le contrôle social est plus accentué. Selon les autorités cantonales, les dénonciations pour travail au noir ont diminué ces dernières années car les moyens personnels de contrôle régulier font défaut. En revanche, le nombre d'interdictions d'entrée

¹⁸ Par ex. par le biais du système «Chèque service» nouvellement introduit à Genève et du système «Top-relais», en place depuis 1999 à Martigny. Ces systèmes permettent de calculer les cotisations des assurances sociales sans indiquer l'identité.

¹⁹ Quelques cas d'extrême gravité: à Zurich, une personne a placé «au noir» 32 ressortissants hongrois durant les dernières années (2003). – Les autorités de la Ville de Berne ont recensé 50 aides de ménage et prostituées dont le séjour est illégal. Il est question d'«esclavage moderne» (2003). – Les autorités de la Ville de Genève ont découvert ces trois dernières années 173 employés de maison sans autorisation, en particulier dans les représentations étrangères. – A Wengen, 50 employés de Serbie et Monténégro ainsi que d'Albanie exerçaient une activité illégale en sous-traitance pour une entreprise allemande opérant en faveur d'un plâtrier suisse (2000). – La société «Club Méditerranée» contourne depuis plusieurs années les salaires minimaux fixés dans les conventions collectives de travail pour la main-d'œuvre étrangère. Il s'agit d'un montant de 15 millions de francs (dumping salarial, travail au gris; 2000).

rendues par l'IMES à l'encontre de prostituées engagées dans les grandes agglomérations est en forte augmentation. Il faut cependant préciser que ces mesures ne font pas l'objet de données statistiques particulières. Les interdictions d'entrée à l'encontre du personnel de maison exerçant une activité au noir dans des représentations diplomatiques ne sont pas non plus recensées de manière spécifique; l'expérience a cependant montré que le nombre d'interdictions d'entrée rendues dans ces cas est très faible²⁰.

- **Branches concernées**

Les interdictions d'entrée prononcées en 2003 par l'IMES à l'encontre de travailleurs au noir étrangers concernent avant tout les prestations de services (les travaux de ménage, le nettoyage: 370; l'hôtellerie: 240; l'agriculture et la sylviculture: 155; la construction: 151).

S'agissant des branches les plus concernées, plusieurs études ainsi que l'analyse des condamnations effectuée par l'IMES parviennent aux mêmes résultats. Dans l'hôtellerie et la construction, le taux de chômage est supérieur à la moyenne.

- **Situation particulière des danseuses de cabaret / prostitution**

L'admission de «danseuses de cabaret» en provenance d'Etats non-membres de l'UE ou de l'AELE est restrictive. Ces dernières années, les principaux pays de recrutement étaient l'Ukraine, la Russie, la République dominicaine, la Roumanie et le Brésil. Quelque 1300 autorisations sont délivrées par année à des conditions spéciales (âge, durée de l'autorisation, contrat de travail prescrit, etc.). L'octroi d'une autorisation vise à éviter une «entrée» dans l'illégalité. Le risque de prostitution sous contrainte et de traite d'êtres humains est ainsi réduit. Aucun chiffre fiable n'existe en Suisse concernant l'importance de la prostitution illégale et du trafic de migrants.

L'interdiction de la prostitution illégale des étrangères dans des cabarets est considérée par certains cantons comme inapplicable. Pour de nombreux cabarets, il s'agit de leur principale source de bénéfice, et parfois de leur raison d'être. A cet égard, la situation légale et la réalité divergent²¹.

²⁰ Au plan politique, le travail au noir fait plus fréquemment l'objet de débats en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, probablement parce que le travail au noir y est plus répandu. Cependant, certaines branches économiques, qui occupent relativement beaucoup de travailleurs non qualifiés et bon marché – notamment l'hôtellerie –, jouent un rôle important dans certaines régions de Suisse romande, d'où vraisemblablement davantage de travail au noir. Certaines branches de l'agriculture, telles que les cultures maraîchère, fruitière et du tabac, qui sont davantage tributaires d'une main-d'œuvre bon marché que les producteurs de lait par exemple ont aussi recours à des travailleurs au noir. Il faut cependant souligner que les cantons romands sont en général moins rigoureux s'agissant du renvoi de requérants d'asile déboutés ou d'étrangers dont le séjour est illégal que la plupart des cantons alémaniques. Une telle attitude favorise la tolérance du travail au noir après l'échéance du délai de départ.

²¹ Certaines organisations d'entraide exigent que les danseuses de cabaret puissent changer de profession et d'emploi en vue d'accéder à l'ensemble du marché du travail. Une telle libéralisation aurait cependant des conséquences certaines pour l'accès au marché du travail de tous les autres travailleurs non qualifiés en provenance des Etats tiers. Certains demandent aussi une autorisation supplémentaire pour les danseuses de cabaret en vue de la pratique de la prostitution. – La prostitution n'est toutefois pas exercée principalement par les danseuses de cabaret mais par des Suissesses (naturalisées) et par des ressortissantes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, des ressortissantes des Etats membres de l'UE/AELE ainsi que par des «touristes» qui étaient entrées légalement en Suisse. – Concernant la prostitution et les danseuses de cabaret, on constate que des organisations criminelles et des particuliers profitent de la précarité de la situation économique dans le pays de provenance pour faire entrer des femmes clandestinement. Cependant, en raison de la pression exercée, il n'y a guère de dénonciations en Suisse. Il ressort de certaines condamnations que des

- **Situation particulière des employés de maison des représentations diplomatiques**

Dans le canton de Genève notamment, il a été constaté dans plusieurs cas que les employés de maison ont été engagés illégalement dans des conditions extrêmement précaires²². Les autorités du canton de Genève estiment que les cas d'extrême gravité («esclavage») sont devenus rares et que la situation s'est en quelque sorte normalisée.

- **Expériences du Corps des gardes-frontière en matière de travail au noir**

En 2003, le Corps des gardes-frontière a appréhendé 1496 étrangers exerçant une activité lucrative illégale²³.

- **Condamnations pénales pour travail au noir**

Les condamnations pénales prononcées à l'encontre de travailleurs au noir et de leurs employeurs ne sont pas toutes transmises à l'IMES. Par conséquent, le tableau de ces dernières années présenté dans l'annexe n'est pas représentatif²⁴.

2.4.2 Séjour légal obtenu de manière abusive

- **Abus des dispositions de la législation sur les étrangers**

Selon la pratique du Tribunal fédéral, le séjour n'est pas considéré comme illégal lorsque les autorités ont été induites en erreur ou que des faits essentiels leur ont été dissimulés durant la procédure. En revanche, cette attitude constitue une infraction aux prescriptions du droit des étrangers en matière d'admission (abus de droit), et l'autorisation peut en principe être retirée.

L'IMES et les autorités cantonales n'établissent pas de statistique concernant les abus²⁵. Sont enregistrées dans le Registre central des étrangers (RCE) les autorisations délivrées mais pas les rejets de demande d'autorisation ou de prolongation, ni les révocations d'autorisations de séjour ou les expulsions d'étrangers.

Les mesures d'interdiction d'entrée rendues par l'IMES et la statistique des affaires du Tribunal fédéral donnent quelques indications à ce sujet²⁶.

En règle générale, les cantons ne disposent pas non plus de données statistiques précises²⁷.

infractions d'une autre nature sont commises dans ce contexte (activité de passeur, infractions liées à la drogue, etc.)

²² L'immunité diplomatique constitue un important obstacle aux enquêtes. Les autorités genevoises ont institué un service indépendant (Bureau de l'Amiable compositeur).

²³ Des chiffres plus détaillés se trouvent dans l'annexe 10.

²⁴ Voir les annexes 3 et 11.

²⁵ Formes d'abus du droit des étrangers en vigueur: voir l'annexe 13.

²⁶ Le Tribunal fédéral a statué en 2002 sur 956 recours de droit administratif. 306 cas concernaient le droit de la nationalité et le droit des étrangers. D'après l'expérience de l'IMES, environ 200 de ces cas portent sur des abus des prescriptions du droit des étrangers et environ 100 cas sur des expulsions d'étrangers délinquants. Or, les cas traités par le Tribunal fédéral ne devraient représenter que la pointe de l'iceberg, car seul un faible pourcentage des cas est appréhendé. De plus, le Tribunal fédéral n'est pas toujours compétent et les décisions rendues ne font pas toujours l'objet de recours.

- **Abus des prescriptions en matière de naturalisation**

Quelque 12'000 mariages sont contractés par année entre des ressortissants suisses et des étrangers. Dans le domaine de la nationalité, les abus concernent avant tout la naturalisation facilitée des conjoints étrangers après cinq ans. Aucune estimation fiable n'existe quant au nombre effectif des mariages abusifs; les abus cachés risquent néanmoins d'être considérables.

Une des mesures appliquée par l'IMES pour lutter contre l'acquisition abusive de la nationalité suisse est son annulation²⁸. Il s'agit fréquemment du mariage entre un étranger plus jeune et une Suisseuse nettement plus âgée, lorsque le rejet d'une demande d'asile ou le délai de départ devient imminent.

A peu près une procédure sur deux ou sur trois fait l'objet d'une annulation ayant force de chose jugée²⁹.

Grâce à l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités cantonales et les autorités fédérales, on peut espérer que les abus seront mieux connus à l'avenir et que les autorités pourront agir en conséquence.

- **Abus des dispositions de la loi sur l'asile**

Environ 20% des demandes d'asile aboutissent à la reconnaissance en tant que réfugié ou à une admission provisoire, en particulier pour des raisons humanitaires. C'est pourquoi on peut supposer que le droit d'asile est utilisé abusivement par une partie des autres étrangers en vue d'obtenir un séjour, au moins temporaire, en Suisse.

Une demande d'asile est abusive lorsque la personne ne recherche pas la protection contre les persécutions mais poursuit un autre objectif, notamment le séjour et/ou un travail en Suisse. L'abus de droit est un fait intérieur qu'il est difficile de prouver au moyen d'indices³⁰. L'abus doit être flagrant, indubitable et important. Il faut le distinguer du comportement illégal d'une personne.

Cependant, il n'est pas correct de prétendre que toutes les demandes d'asile rejetées ou toutes les demandes d'asile sur lesquelles l'autorité n'entre pas en matière (environ 92% des demandes) sont forcément des demandes abusives. Le rejet d'une demande d'asile intervient lorsque la personne ne parvient pas à rendre suffisamment crédibles les menaces de persécution ou que ces menaces ne sont pas considérées comme graves.

²⁷ Autorité compétente en matière d'étrangers du canton d'Argovie: la Section entrée et travail a établi en 2003 une liste de 55 cas de mariages de complaisance. Dans 19 cas, la personne a obtenu une autorisation de séjour; dans cinq cas une décision de refus d'octroyer une autorisation de séjour a été rendue et dans deux cas l'autorisation d'établissement a été révoquée. Les autres cas sont encore pendants ou ont été résolus par un départ. En outre, 22 décisions de renvoi ont été rendues suite à une séparation ou à un divorce.

²⁸ En 2003, 140 nouvelles procédures ont été engagées. 41 cas ont fait l'objet d'une décision d'annulation de la nationalité.

²⁹ Les procédures représentent une charge de travail relativement élevée et sont souvent longues (à elle seule, l'instruction dure fréquemment plusieurs mois).

³⁰ La loi sur l'asile (LAsi) prévoit deux dispositions pertinentes: d'une part, l'art. 32, al. 1, LAsi, selon lequel il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile qui ne satisfait pas aux conditions fixées à l'art. 18 Lasi (= demande de protection contre les persécutions) et, d'autre part, l'art. 33 LAsi, qui est fondé sur l'hypothèse que le requérant ne recherche pas à se protéger contre les persécutions, mais à éviter un renvoi. En effet, lorsque le renvoi devient imminent, la personne dont le séjour en Suisse est illégal dépose une demande d'asile. Dans ces cas, il s'agit d'une demande d'asile abusive.

Les décisions de non-entrée en matière sont rendues notamment en raison d'un comportement illégal du requérant (preuve que les documents de voyage n'ont pas été fournis, et ce délibérément; fraude avérée sur l'identité et/ou violation de l'obligation de collaborer; environ 28% des demandes d'asile ont fait l'objet, en 2003, d'une décision de non-entrée en matière). Le comportement personnel illégal du requérant d'asile est déterminant; il est alors sanctionné par une décision de non-entrée en matière³¹. Toutefois, ce comportement constitue généralement aussi l'indice d'un abus de droit.

Au vu de ce qui précède, et compte tenu du fait que les travailleurs non qualifiés en provenance des Etats non-membres de l'UE et de l'AELE n'ont – en vertu de la politique suisse à l'égard des étrangers – accès au marché du travail que de manière illégale ou par le biais d'une procédure d'asile, et ce malgré une certaine demande dans les branches structurellement faibles, la procédure d'asile a perdu de sa crédibilité aux yeux du public.

L'étude des déterminantes réalisée sur mandat de l'ODR par le Forum suisse pour l'étude des migrations montre que nombreux sont les requérants d'asile qui espèrent obtenir par l'exil une amélioration économique pour eux-mêmes et pour leur famille. Selon cette étude, la plupart des migrants ne font pas de distinction fondamentale entre les différents Etats d'accueil d'Europe de l'Ouest, en ce qui concerne les avantages économiques qu'ils peuvent en retirer. Le nombre des requérants d'asile qui exercent un travail au noir est estimé dans cette étude à quelques milliers par les employeurs interrogés à ce sujet³².

Si l'exécution du renvoi, en cas de rejet de la demande d'asile, n'est pas possible, est illicite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'Office fédéral des réfugiés ordonne l'admission provisoire, en tant que mesure de substitution.

L'admission provisoire peut être ordonnée, si l'exécution du renvoi constitue un danger concret pour l'étranger³³ ou en cas de détresse personnelle grave, pour autant qu'aucune décision exécutoire n'ait été rendue dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande d'asile.³⁴

Suite aux nombreux départs et rapatriements volontaires survenus lors de l'action de retour au Kosovo, les départs enregistrés ces trois dernières années peuvent être considérés comme stables.

Le nombre de «départs non contrôlés» (notion à laquelle recourt l'ODR en cas de domicile inconnu: départ non contrôlés et présences illégales) sur tous les départs enregistrés dans le

³¹ Nombre de décisions de non-entrée en matière pour les raisons évoquées, voir les annexes 14 et 15.

³² Nombre de requérants d'asile et de bénéficiaires de l'admission provisoire exerçant une activité lucrative légale, voir l'annexe 16.

³³ Est considérée comme une menace concrète la situation politique dans le pays d'origine du requérant d'asile caractérisée par la guerre ou un état de violence générale. Lorsque la personne concernée nécessite un traitement médical qui ne peut être garanti, le manque d'infrastructure médicale peut aussi constituer une menace.

³⁴ S'agissant des personnes qui demeurent en Suisse suite à une décision d'asile négative et dont le renvoi n'a pas été exécuté malgré le séjour illégal, il peut arriver que l'exécution du renvoi dans des cas de détresse personnelle grave ne puisse être raisonnablement exigée à une date ultérieure. Dans ces cas, l'ODR peut, à la demande du canton, ordonner exceptionnellement l'admission provisoire. Depuis l'entrée en vigueur de la circulaire du 21 décembre 2001, l'ODR a ordonné 440 admissions provisoires (état au 18 juin 2004). En vertu de l'arrêt du Conseil fédéral du 1er mars 2000, quelque 15'000 personnes, en particulier des personnes relevant du domaine de l'asile ayant déposé leur demande avant le 31 décembre 1992, ont bénéficié de l'admission provisoire collective, en raison de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi (Action humanitaire appelée HumAk 2000).

domaine de l'asile s'élève actuellement à 58,5%, soit un pourcentage un peu plus élevé que ces dernières années. De grandes différences apparaissent selon la région de provenance. En effet, concernant des pays tels que la Guinée, le Nigéria ou l'Algérie, les chiffres enregistrés se situent entre 75 et 90% tandis que pour la Bosnie et Herzégovine, la Bulgarie ou l'Ukraine, ils varient entre 24 et 28%. Dans le domaine de l'asile, le nombre de personnes qui quittent effectivement la Suisse à l'échéance du délai de départ ou qui y séjournent illégalement n'est pas connu.

Il est en revanche possible de chiffrer les personnes qui ont quitté la Suisse au terme d'une procédure d'asile et qui déposent par la suite une nouvelle demande d'asile. Sur les 20'543 nouvelles demandes d'asile déposées en 2003, 2201 avaient déjà formé antérieurement une demande d'asile en Suisse, soit 10,7% des demandes, ce qui correspond aux valeurs des années précédentes³⁵.

Le contrôle électronique des empreintes digitales dans les centres d'accueil permet de déceler les demandes doubles ou multiples, pour autant que le premier enregistrement ne remonte pas à plus de dix ans à compter du moment où la première décision est entrée en force. Ce système permet également de contrôler si la personne a déjà bénéficié de l'aide au retour. Ces personnes sont enregistrées et la restitution des prestations fournies par la Confédération est exigée.

La proportion des personnes dans cette situation est très faible. Dans le cadre du programme de retour au Kosovo de 1999 à 2002, 33'000 personnes ont bénéficié d'une aide au retour. Seulement 0,6% d'entre elles sont revenues en Suisse, la plupart du temps pour des raisons familiales. Ces chiffres démontrent que les personnes qui rentrent dans leur pays dans le cadre d'un programme de réintégration sont beaucoup moins nombreuses à déposer une nouvelle demande en Suisse. Le pourcentage des personnes ayant bénéficié d'autres programmes d'aide au retour varie selon le pays de provenance, mais il est en moyenne inférieur à 5%.

2.4.3 Infractions

- **Tourisme à but criminel**

Les «touristes criminels» sont des étrangers – sans droit de séjour – qui commettent des infractions en Suisse. Ils entrent parfois légalement dans notre pays en tant que touristes, visiteurs ou hommes d'affaires, mais certains entrent aussi illégalement.

- **Criminalité organisée**

En raison de la globalisation de la criminalité organisée, la Suisse est touchée par l'activité de groupes de provenances les plus diverses. Les organisations criminelles des États de la CEI, les réseaux d'Europe du Sud-Est et d'Afrique occidentale ainsi que les organisations mafieuses italiennes sont les plus importants. Ces groupes déploient leurs activités dans différents domaines: blanchiment d'argent, trafic de drogue et d'armes, traites d'êtres humains et trafic de migrants.

En commettant différentes infractions dans plusieurs domaines, les groupes entrent dans un circuit criminel et agissent avec un professionnalisme accru. Le renforcement des contrôles à la frontière et des conditions d'admission induit un recours de plus en plus fréquent aux

³⁵ Graphiques et chiffres concernant l'exécution des renvois: voir l'annexe 22.

services de passeurs professionnels en vue de l'entrée illégale dans les Etats européens. La Suisse fait office de pays de transit et de destination.

- **Interdictions d'entrée consécutives à des infractions**

En 2003, 2500 interdictions d'entrée ont été prononcées contre des étrangers ayant commis des actes délictueux, dont presque 740 pour infraction à la loi sur les stupéfiants (LStup). Il convient d'observer que ces interdictions ne sont rendues que lorsque l'exécution du renvoi de l'étranger est possible (éventuellement après qu'il ait purgé sa peine)³⁶.

- **Statistiques relatives aux infractions commises par des étrangers**

Dans son rapport publié en 2001, le groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK I, constitué de représentants de la Confédération et des cantons) traite la question de la statistique.

En ce qui concerne les *statistiques policières* (dénonciations de police), il n'est pas possible d'établir une évaluation différenciée car les cantons ne disposent pas d'un système uniforme de saisie et d'enregistrement des données. La statistique de la criminalité du canton de Zurich constitue une exception (KRISTA)³⁷.

La situation est différente s'agissant de *la statistique des condamnations*. Il est possible de confronter les données enregistrées par l'IMES et par l'ODR concernant le statut et la durée du séjour. Par conséquent, des évaluations différenciées peuvent être opérées selon le sexe, l'âge, le type d'infraction, la nationalité, le statut de séjour, la durée du séjour, les sanctions et le canton. Une comparaison avec la population suisse est également réalisable³⁸.

- **Terrorisme et extrémisme violent**

La Suisse a ratifié les deux conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Notre pays a ainsi ratifié les douze protocoles additionnels de l'ONU pour la répression du terrorisme. Les modifications pertinentes ont été introduites dans le code pénal et sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2003.

Le 5 décembre 2003, le Conseil fédéral a prolongé, jusqu'au 31 décembre 2005, la durée de validité de l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre du groupe «Al-Qaïda» et d'organisations apparentées ainsi que de l'ordonnance sur le devoir de renseignement et le droit de communication. Par conséquent, ce sont non seulement toutes les activités de l'organisation elle-même qui sont interdites, mais également toutes les interventions susceptibles de la soutenir (par exemple la propagande).

En cas de présomption de menace de la sécurité intérieure ou extérieure, l'autorité compétente peut rendre des mesures de renvoi, d'interdiction d'entrée, de révocation d'une autorisation de séjour et de révocation de l'asile.

³⁶ En 2003, 2526 interdictions d'entrée ont été prononcées pour infraction à la loi sur les stupéfiants (LStup) et suite à d'autres condamnations. Parmi les personnes visées, 1617 venaient d'Europe (dont 435 pour infraction à la LStup), 373 d'Afrique (dont 144 LStup), 241 d'Amérique et 286 d'Asie (dont 70 LStup). S'agissant des nationalités, les mesures ont concerné en particulier des citoyens de la Serbie et Monténégro (325 interdictions d'entrée; dont 117 pour infraction à la LStup), du Nigéria (70; dont 44 LStup) et du Brésil (112; dont 31 LStup).

³⁷ Concernant l'année 2003, voir l'annexe 17.

³⁸ Voir l'annexe 18.

2.5 Mesures de prévention des entrées et séjours illégaux ainsi que des abus de droit

Les principaux instruments juridiques permettant l'application des dispositions d'admission en vigueur existent déjà: obligation du visa, obligation du visa de transit pour les ressortissants des Etats à risque, contrôle de l'entrée, obligation de présenter une autorisation pour les séjours durables, contrôles à l'intérieur du pays, renvois et expulsions, détention en phase préparatoire, détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, assignation à un lieu de résidence, interdiction de se rendre dans une région déterminée, interdictions d'entrée, sanctions pénales, accords avec les pays voisins en matière policière. Il y a lieu de renforcer ces mesures par le biais de projets en cours:

Nouvelle loi sur les étrangers: durcissement des sanctions, notamment dans les domaines suivants: passeurs (trafic de migrants), séjour illégal, travail au noir, entreprises de transport, échange de données, pénalisation, comportement frauduleux à l'égard des autorités, obligation de collaborer pour se procurer les documents d'identité, enregistrement des données biométriques, renforcement des mesures de contrainte.

Nouvelle loi contre le travail au noir: simplification du système d'annonce auprès des assurances sociales, renforcement des contrôles, sanctions à l'encontre des employeurs, échange de données entre les autorités impliquées.

Révision partielle de la loi sur l'asile: renforcement des mesures de contrainte, écourtement des procédures (avant tout grâce au principe de l'Etat tiers sûr).

3 Problèmes

3.1 Retombées du travail au noir

Le travail au noir est un acte punissable commis tant par les travailleurs que par les employeurs. D'une importance sociale et économique non négligeable, il se manifeste dans tous les pays développés. Il semble être peu répandu en Suisse en comparaison internationale.

Le fait d'employer des travailleurs au noir nuit au marché de l'emploi local et à la saine concurrence entre entreprises (dumping salarial, soustraction de cotisations sociales et d'impôt, travail sans autorisation au sens de la législation sur les étrangers). Les bénéficiaires suisses de prestations de l'assurance chômage ont moins de chances de trouver un emploi aux conditions légales et usuelles.

Pour les étrangers en séjour illégal, le travail au noir est synonyme d'obstacles à l'intégration et, souvent, de mauvaise protection de la part de l'employeur et de mauvaise couverture d'assurance (AVS/AI, assurance maladie et accidents). Il favorise de plus la criminalité (passeurs, petite criminalité). Les pertes qu'il engendre pour le fisc et les assurances sociales se montent à 6 milliards de francs par an selon les estimations. Il touche l'AVS/AI/APG, l'assurance accidents, l'assurance chômage et la prévoyance professionnelle³⁹ (Schneider, Arbeitsmarkt).

La possibilité de trouver un emploi au noir auprès d'un employeur suisse est le motif principal de l'immigration illégale, à côté de la perspective d'être autorisé à séjourner en Suisse sur la base d'une demande d'asile. Le potentiel d'immigration de personnes à la recherche d'un emploi est quasiment inépuisable à l'échelle mondiale. Selon une statistique de l'Organisation mondiale du travail à Genève, le nombre de chômeurs enregistrés dans le monde était de 190 millions en 2003. Parmi eux, le nombre d'hommes et de femmes de 15 à 24 ans aptes à travailler ne cesse d'augmenter. L'idée d'une activité bien rémunérée dans un pays riche de l'hémisphère nord ne peut qu'être attirante pour ces migrants potentiels et leur famille: s'il n'est pas possible d'être admis légalement pour exercer une activité lucrative, il reste au besoin la voie de l'asile ou celle de l'immigration clandestine.

Du point de vue économique, on attribue cependant quelques vertus au travail au noir⁴⁰.

³⁹ Les estimations actuelles pour 2004 donnent un chiffre de plus de 37 milliards de francs pour l'ensemble de l'«économie souterraine» en Suisse (prof. Schneider, Univ. Linz, annexe 12). C'est plus de 9% du produit national. Toutefois, un tiers seulement de cette somme est dû au travail au noir d'étrangers en séjour illégal (prof. Frey, FNS). Le travail au noir favorise le maintien d'une structure artificielle qui nuit à l'économie (surtout l'hôtellerie-restauration et l'agriculture).

⁴⁰ Sur un marché de l'emploi très régulé, il permet des ajustements individuels et amortit la conjoncture. Une partie de ces prestations «informelles» ne pourrait absolument pas être fournies dans le respect des conditions légales, ou du moins pas en Suisse, en raison du coût qui en résulterait. Les dépenses supplémentaires engendrée par le travail au noir reviennent tôt ou tard dans le circuit économique et «huilent les rouages» du marché. Cependant, dans une certaine mesure, les personnes employées en toute légalité sont davantage menacées par le chômage.

3.2 Problèmes liés au séjour illégal

3.2.1 Problèmes d'intégration

La politique d'intégration des étrangers menée par la Confédération s'adresse aux personnes qui séjournent en Suisse de manière durable et régulière, et non aux personnes sans autorisation. On peut donc supposer que les déficits d'intégration dont souffrent les étrangers en règle sont encore plus marqués chez les immigrés en séjour illégal, qui travaillent principalement dans des secteurs structurellement faibles et viennent de milieux peu instruits. Il est également probable que la proportion de jeunes étrangers analphabètes ou illettrés au moment où ils quittent l'école – proportion qui atteint 50% chez les étrangers séjournant légalement en Suisse – est encore plus forte chez les jeunes étrangers en séjour illégal. Les étrangers peu qualifiés sont quatre fois plus touchés par le chômage que la moyenne de la population résidante.

51% des personnes venant du sud de l'Europe (y compris l'ex-Yougoslavie, la Grèce et la Turquie) ne sont pas allées plus loin que l'école obligatoire.

Il est fort vraisemblable que les personnes en séjour illégal sont encore plus mal placées que les autres sur tous ces points, pour les raisons citées. Même une régularisation des cas individuels ne résout pas les problèmes d'intégration (situation des jeunes sur le marché de l'emploi; mauvaise connaissance de la langue).

3.2.2 Assurances sociales

a) En général

En principe, même les personnes travaillant illégalement sont assujetties aux assurances obligatoires. Elles peuvent en général obtenir des prestations en Suisse même si les cotisations d'assurance n'ont pas été versées, sauf l'assurance chômage (il faut en l'occurrence une autorisation de séjour pour recevoir les prestations). Toutefois, les cotisations arriérées doivent être payées, compte tenu des délais de prescription de chaque assurance.

Ce droit inconditionnel aux prestations assure la protection sociale des travailleurs au noir, mais il favorise également la situation des personnes qui emploient des travailleurs au noir et induit des pertes auprès des assurances sociales. Le manque d'échange de données entre les assureurs et les autorités constitue aujourd'hui également un problème.

Le volume estimé du travail au noir (Suisse comprises) se monte à environ 40 milliards de francs pour 2004. Si, de cette somme, un milliard de francs était soudain déclaré, cela représenterait des recettes de 100 millions environ pour l'AVS/AI/APG et 20 millions environ pour l'AC, sans compter les recettes fiscales au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.

b) Assurance maladie

Aux termes de l'art. 3 LAMal, «toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie dans les trois mois qui suivent sa prise de domicile en Suisse». Dans le cas d'une personne séjournant en Suisse sans autorisation et n'ayant donc pas de

domicile officiel, c'est l'art. 24, al. 2, CC qui s'applique: «le lieu où elle réside est considéré comme son domicile, lorsque l'existence d'un domicile antérieur ne peut être établie ou lorsqu'elle a quitté son domicile à l'étranger et n'en a pas acquis un nouveau en Suisse».

Les étrangers en séjour illégal qui résident en Suisse au sens de l'art. 24, al. 2, CC sont donc soumis à l'obligation de s'assurer auprès de la LAMal. Dans la pratique toutefois, une grande partie des assureurs refusent de les assurer.

c) Assurance accident

Tous les travailleurs en Suisse sont obligatoirement assurés contre les accidents et maladies professionnels et, à certaines conditions, contre les accidents non professionnels (art. 1a, al. 1, et art. 6, al. 1, LAA). Le domicile, la nationalité, le statut au regard du droit des étrangers ni le paiement de primes ne sont des conditions d'accès à l'assurance et de droit aux prestations. Si des étrangers séjournant illégalement en Suisse peuvent prouver qu'ils y travaillent ou y ont travaillé, ils sont assurés contre les accidents et ont droit aux prestations d'assurance.

d) AVS

Toute personne exerçant une activité lucrative, que son séjour soit légal ou non, est obligée de s'assurer à l'AVS (art. 1a, al. 1, LAVS et ATF 118 V 79). Elle est tenue, ainsi que l'employeur, de verser les cotisations. Les étrangers ne peuvent bénéficier d'une rente AVS que s'ils ont été tenus de cotiser pendant un an au moins et sont ressortissants d'un Etat qui a conclu avec la Suisse un accord bilatéral de sécurité sociale (art. 18 LAVS).

Comme pour l'assurance accidents, ce n'est pas le versement effectif des cotisations qui compte pour le droit à des prestations mais l'obligation de s'assurer. Si un travailleur soumis à l'obligation de s'assurer n'a pas payé ses cotisations AVS, l'employeur doit verser les arriérés au moment où la personne concernée fait valoir son droit.

e) Prévoyance professionnelle

La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) du 25 juin 1982 ne fait en principe pas de distinction entre Suisses et étrangers. Les critères de l'assujettissement à la prévoyance professionnelle obligatoire sont la qualité d'assuré AVS, l'exercice d'une activité lucrative dépendante et un salaire minimum annuel (art. 2, al. 1 LPP). Ces critères peuvent aussi s'appliquer aux étrangers sans autorisation de séjour. Le droit aux prestations n'est pas lié à des conditions de nationalité ou de domicile. Comme pour l'assurance accidents et l'AVS, les personnes tenues de s'assurer à la prévoyance professionnelle ont droit aux prestations même si l'employeur n'a pas versé les cotisations. Dans ce cas, l'employeur doit payer les cotisations arriérées plus les intérêts moratoire, et un supplément à titre de réparation du dommage.

f) Assurance invalidité

L'assurance invalidité est soumise pour l'essentiel aux mêmes règles que l'AVS concernant l'obligation de s'assurer et l'octroi de prestations: toutes les personnes exerçant une activité lucrative, quel que soit leur statut au regard de la législation sur les étrangers, sont assurées contre l'invalidité et ont droit aux prestations, pourvu qu'elles remplissent les conditions.

g) Assurance chômage

Les travailleurs soumis à l'obligation de s'assurer à l'AVS doivent aussi cotiser à l'assurance chômage (art. 2, al. 1, LACI). L'assuré a droit aux indemnités de chômage s'il vit en Suisse, est apte au placement et s'est annoncé à l'office du travail de son lieu de domicile aux fins d'être placé (art. 8 et 10, al. 3, LACI). Les étrangers qui séjournent en Suisse sans autorisation n'étant pas admis à exercer une activité lucrative, ils ne sont pas aptes au placement et n'ont donc pas droit aux indemnités de chômage. En cas de régularisation ultérieure, on compte comme période de cotisation la période de travail sur le marché gris pour les personnes qui ont versé des cotisations de chômage⁴¹.

3.2.3 Impôts

Toute personne qui travaille est imposable sur le revenu. Les étrangers en situation irrégulière doivent donc payer l'impôt à la source. L'obligation de payer incombe à l'employeur, qui déduit l'impôt sur le revenu du salaire. L'employeur est aussi responsable des montants non versés vis-à-vis des autorités fiscales. L'organisation de l'impôt à la source diffère d'un canton à l'autre. Les pertes fiscales dues au travail au noir sont considérables.

3.2.4 Scolarisation

Dans une circulaire adressée le 19 mars 1991 par l'Office fédéral des étrangers (maintenant IMES) aux responsables de la police des étrangers des cantons intitulée «Scolarisation des enfants étrangers 'clandestins'», une pratique généreuse avait été accordée aux cantons.

Une recommandation de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) du 24 octobre 1991 concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère confirme que tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse doivent être intégrés dans les écoles publiques, et que toute discrimination est à éviter.

Une lettre du président et du secrétaire général de la CDIP du 11 avril 2003 adressée à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) reprend cette exigence. Elle souligne que le mandat des écoles en matière d'éducation et la protection des enfants et des adolescents doivent primer en ce cas; les autorités scolaires ne doivent pas dénoncer les enfants sans statut légal en matière de séjour en Suisse à la police des étrangers. L'instruction publique semble être le seul domaine dans lequel se dessine une politique coordonnée au niveau national vis-à-vis des étrangers en séjour illégal. Cependant, peu de cantons ont inscrit dans la loi le droit à l'enseignement des enfants en situation irrégulière. Le passage dans une école supérieure ou l'entrée en apprentissage posent plus de problèmes que la fréquentation de l'école obligatoire.

La pratique actuelle sert avant tout l'intérêt légitime des enfants. Toutefois, elle contribue à une tolérance des séjours illégaux et à l'augmentation du nombre d'élèves étrangers. Les personnes concernées reçoivent des différentes autorités des signaux contradictoires quant au degré de tolérance vis-à-vis de leur séjour en Suisse.

⁴¹ Statistiques sur le chômage: voir annexe 23.

3.3 Interventions politiques en faveur de la régularisation des sans-papiers

3.3.1 Exposé du problème

En 2001 surtout ont eu lieu diverses actions en faveur des étrangers en séjour illégal: plusieurs mouvements en faveur des sans-papiers ont été fondés; des syndicats, des partis de gauche et des organisations d'entraide ont repris leurs exigences; il y a eu notamment des manifestations et des occupations d'églises. Le mot d'ordre de ces mouvements était et est toujours une amnistie (octroi d'autorisations de séjour et abandon de toute mesure pénale)⁴².

Comme le montrent les faits dans d'autres pays européens, une amnistie générale ne permet pas de réduire durablement le nombre d'étrangers en séjour illégal; l'immigration clandestine peut même augmenter car les sans-papiers espèrent une nouvelle amnistie (en Italie surtout, plusieurs amnisties ont été accordées ces dernières années, ainsi qu'en Espagne, en France et en Belgique). Les travailleurs au noir régularisés prennent de meilleurs emplois et sont remplacés par d'autres qui sont prêts, à leur tour, à accepter de mauvaises conditions de travail. Une amnistie montrerait la mauvaise direction. Le règlement des cas individuels pratiqué aujourd'hui dans les cas de rigueur est plus avisé.

3.3.2 Régularisation des cas de rigueur

Le 21 décembre 2001, l'ODR et l'IMES ont émis une circulaire commune s'appliquant aux anciens demandeurs d'asile n'ayant pas quitté la Suisse après une décision définitive de renvoi et à tous les autres étrangers en séjour illégal. Cette circulaire décrivait les critères à appliquer pour attribuer une autorisation de séjour dans les cas de rigueur, notamment la durée du séjour (examen approfondi d'une demande après un séjour de quatre ans), la situation familiale, l'état de santé et le degré d'intégration.

Les demandes sont examinées par l'IMES et l'ODR uniquement si le canton responsable approuve expressément la régularisation. Après l'entrée en vigueur de cette circulaire, il est apparu que certains cantons de Suisse romande (notamment le canton de Vaud) désiraient utiliser ces règles sur les cas de rigueur comme solution globale pour les cas d'exécution pendants depuis plusieurs années, particulièrement dans le domaine de l'asile. Seules quelques demandes sont parvenues des cantons alémaniques⁴³.

3.3.3 Exigences politiques actuelles

Quelques groupes demandent toujours une amnistie générale; toutefois, les avis divergent quant aux conditions à remplir pour en bénéficier (notamment la durée prouvée du séjour en Suisse). Tandis que certains demandent une amnistie quasiment sans conditions, d'autres

⁴² Dans la foulée, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées. Le Conseil fédéral, dans ses réponses, a rejeté l'idée d'une amnistie générale pour les personnes séjournant illégalement en Suisse. Il est cependant d'accord pour que l'on examine individuellement certains cas en vue de leur régularisation. Dans les cas graves de détresse personnelle, les autorités cantonales doivent pouvoir autoriser le séjour en Suisse. Le Parlement a suivi cet avis dans sa majorité.

⁴³ Statistique concernant les cas de rigueur en matière de sans-papiers: voir annexe 20.

considèrent qu'un séjour de plusieurs années, un travail fixe, une bonne intégration sociale et l'absence de toute infraction sont des conditions raisonnables⁴⁴.

Dans l'ensemble, on constate que la demande d'amnistie est souvent liée à une critique fondamentale de la politique d'admission actuelle. Ses défenseurs concluent de l'existence du travail illégal que la politique d'admission vis-à-vis de la main-d'œuvre peu qualifiée d'Etats tiers est nettement trop stricte.

Outre l'amnistie demandée, il existe aujourd'hui des tentatives pour élever la «zone grise» du monde du travail vers un statut acceptable (séjour illégal, mais versement des cotisations sociales et des impôts et encouragement de l'intégration). Les partisans de cette pratique estiment que les autorités et les entreprises, notamment, ne devraient pas alerter la police des étrangers si elles ont connaissance d'une telle situation. On parviendrait ainsi, à long terme, à ce qu'une autorisation pour cas de rigueur ne puisse plus être refusée.

Les autorités compétentes, notamment au niveau fédéral, seront confrontées à ces exigences politiques à l'avenir. D'autres groupements politiques demandent par contre une politique d'admission aussi restrictive que possible.

3.4 Problèmes de criminalité

3.4.1 Tourisme à but criminel

Le grand attrait de la Suisse pour les personnes qui y viennent uniquement à des fins criminelles (ce que l'on appelle le tourisme à but criminel) et pour la criminalité organisée est, selon l'Office fédéral de la police, une des conséquences de l'assouplissement du droit pénal.

Il déplore la suppression, ces dernières années, de certaines infractions dont la répression était utile, dans la pratique, pour poursuivre le crime organisé commis en bande. En particulier, il regrette que le proxénétisme ne soit plus sanctionné. Il est de ce fait devenu quasiment impossible de fournir des preuves dans les poursuites pour trafic d'êtres humains. L'Office fédéral de la police estime que le but principal du droit pénal devrait être la sauvegarde de la sécurité publique, ce qui n'est pas le cas.

La criminalité transfrontalière (trafic de stupéfiants, cambriolages, vol, prostitution, etc.) est en grande partie le fait de personnes venant d'Europe centrale et orientale. Comme l'obligation d'avoir un visa pour entrer en Suisse a été supprimée pour quelques-uns de ces Etats, le contrôle des conditions d'entrée en Suisse est devenu plus difficile. Ainsi, selon le témoignage du Corps des gardes-frontière, on constate par exemple que davantage de ressortissants bulgares sont incapables de donner des raisons plausibles de leur venue en Suisse (ils prétendent par exemple venir acheter une voiture d'occasion mais n'ont pas d'argent, ou se disent musiciens mais n'ont pas d'instrument).

3.4.2 Terrorisme et extrémisme violent

Individuellement, il arrive que des activistes de groupes extrémistes violents tentent de séjourner en Suisse en déposant une demande d'asile. Le fait que des activités liées à

⁴⁴ Après un déluge d'interventions en 2001, le sujet n'a plus été souvent porté devant les Chambres fédérales.

l'extrémisme (par ex. le soutien logistique) aient lieu sur le territoire suisse non seulement nuit à la sécurité intérieure mais peut aussi conduire des Etats en conflit direct avec les organisations concernées à faire pression politiquement sur la Suisse. Les membres de ces groupements, qu'ils soient en séjour légal ou illégal, agissent la plupart du temps à couvert, de sorte qu'il est très difficile de détecter leur activité. La plupart du temps, il n'est pas possible de renvoyer les extrémistes violents connus vu qu'ils ne peuvent pas être expulsés dans leur pays d'origine et qu'aucun Etat tiers n'est disposé à les accueillir. C'est là un défaut dans le dispositif de sécurité et une entrave à l'action des forces de police.

Il est de plus en plus manifeste qu'une modification de la législation serait utile pour répondre aux attentes en matière de prévention du terrorisme et de l'extrémisme. Les travaux se poursuivent dans le cadre de l'examen de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) et de la mise en œuvre des conclusions du rapport du 26 juin 2002 intitulé «Analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001».

3.4.3 Trafic de migrants (filière de passeurs)

L'organisation de la venue en Suisse d'étrangers par des «particuliers», en partie légale (fausses invitations privées, trafic de migrants à l'échelle individuelle, mariage fictif), est facilitée par les lacunes de la législation actuelle sur les étrangers, les pratiques divergentes des cantons et les difficultés objectives de l'exécution.

La peine prévue pour le trafic de migrants dans un but d'enrichissement, actuellement de trois ans d'emprisonnement au maximum, n'est pas assez dissuasive; la nouvelle loi sur les étrangers prévoit de la relever. Le fait que ce ne soit qu'un délit restreint en outre les possibilités d'enquêtes policières.

Chaque année, entre 50 et 100 condamnations pour trafic de migrants dans un but d'enrichissement sont prononcées par les tribunaux cantonaux. Ce petit nombre s'explique notamment par le fait que les documents sont falsifiés de manière très professionnelle et qu'il est souvent difficile d'apporter suffisamment de preuves de l'activité de passeur et de l'intention de s'enrichir par cette activité. En outre, les jugements montrent clairement que les tribunaux cantonaux ont des avis différents sur la sévérité de la peine à appliquer⁴⁵.

⁴⁵ En Suisse, des autorités très diverses s'occupent du trafic de migrants (services de contrôle de la frontière, services fédéraux, cantonaux et communaux relevant de la police ou des étrangers, autorités de l'état-civil et représentations diplomatiques suisses à l'étranger). La coordination de l'action de ces autorités – déterminée par leurs propres priorités et ressources – est une tâche difficile. Par exemple, la police ne montre guère d'intérêt pour l'ouverture d'enquêtes. La liste des sources et canaux d'information révèle des doublons et des lacunes, outre qu'ils ne sont guère exploités et évalués (par ex. jugements pénaux). Il est impossible de tirer des conclusions solides sur le contexte et les procédures sans une étude systématique des cas particuliers, si bien que des mesures appropriées ne peuvent être prises en temps voulu. En outre, il n'existe pas de statistiques uniformes. Le Corps des gardes-frontière n'a pas accès aux banques de données des polices cantonales (ABI): il se fonde, pour les recherches de personnes non liées à un événement, sur les données de RIPOL, qui est sa principale source d'informations. En cas de contrôle, il arrive souvent que l'on constate qu'une personne de fait recherchée par un canton (sur demande) n'est pas enregistrée dans RIPOL. Il n'y a pas d'obligation générale d'annonce. Les données sont enregistrées dans RIPOL uniquement sur ordre du juge d'instruction, si bien que toutes les personnes recherchées n'y sont pas. Il manque un partage de données entre les autorités compétentes en matière de sécurité. Le fait que le trafic de migrants soit un délit a pour conséquence qu'il n'est pas inscrit parmi les infractions mentionnées dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la

3.4.4 Traite d'êtres humains

Les structures fédéralistes empêchent toute approche uniforme du problème, en particulier lorsque l'on touche à la criminalité organisée qui dépasse souvent les frontières cantonales.

La coopération entre les différentes autorités fédérales et cantonales concernées – autorités d'enquête et de poursuite pénale, centres de consultation des victimes et autres services – est lacunaire. Les problèmes (comme pour le trafic de migrants) sont le cloisonnement de l'information à l'échelle cantonale, le manque de communication entre autorités et l'absence d'évaluation.

Quand les victimes sont rapidement renvoyées de Suisse, il n'est pas possible d'obtenir d'elle des informations sur les filières, les modes d'opération et les personnes qui dirigent les réseaux. Elles ne sont souvent pas prêtes à parler des personnes impliquées, qui les ont intimidées et menacées. Si elles témoignent, elles encourent de graves risques lors d'un renvoi dans l'Etat d'origine.

Le plus souvent, la traite des êtres humains ne peut être découverte que par des contrôles. Faute de personnel, il est cependant difficile d'en faire régulièrement, surtout dans le domaine de la prostitution. La poursuite pénale en matière de traite d'êtres humains et de trafic de migrants demande des enquêtes complexes, longues et coûteuses, en partie aussi à l'étranger.

3.4.5 Groupe de travail «Criminalité des étrangers»

Le groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK I) institué en 1999 a constaté que de nombreux points de son investigation n'étaient pas spécifiques aux étrangers mais ressortissaient au problème de la criminalité en général. Cependant, les étrangers sont plus touchés par le phénomène de la criminalité que les Suisses.

Les mesures à prendre en premier lieu, selon le groupe de travail, sont notamment l'intégration des étrangers, le renforcement des contrôles à la frontière et sur le territoire suisse, l'optimisation de la coopération entre les autorités et de l'exécution⁴⁶.

Les faits constatés dans son rapport de 2001 restent d'actualité. Une fois pris acte du rapport, les travaux ont été poursuivis par la CCDJP et par la cheffe du DFJP. Actuellement, un groupe de travail Confédération/cantons placé sous la co-présidence de M. le conseiller d'Etat Tschudi (Bâle-Ville) et de M. E. Gnesa, directeur de l'IMES, se penche sur la définition, le lancement, la surveillance et l'évaluation des mesures concrètes de mise en œuvre. Il est également chargé de faire des propositions d'optimisation. Un premier rapport est prévu pour l'assemblée d'automne 2004 de la CCDJP.

correspondance par poste et télécommunication (LSCPT), ce qui prive la police de moyens d'enquête, par exemple en ce qui concerne l'objectif de l'enrichissement.

⁴⁶ Voir annexes 18 et 19.

3.5 Contrôles lacunaires, pratique divergente des autorités et des tribunaux

3.5.1 Contrôles à l'étranger

Pratique en matière d'octroi des visas

Le visa obligatoire permet d'exercer un contrôle préalable des conditions d'entrée en Suisse. Les ressortissants de la plupart des Etats européens, notamment, n'ont pas besoin de visa. Toute adaptation de la politique en matière de visas doit tenir compte des aspects liés au contrôle et aux risques, ainsi que de la pratique des autres Etats européens.

La lettre d'invitation en Suisse nécessaire pour l'obtention d'un visa est contrôlée de manière trop peu conséquente par les autorités cantonales. Il n'est souvent plus possible après coup de déterminer qui a invité et pour quelle date et si la personne concernée est ensuite repartie de Suisse dans les délais.

Les employés consulaires sont sensibilisés aux problèmes d'immigration en Suisse. En outre, le système EVA (établissement électronique de visas), auquel plusieurs autorités sont aussi reliées en Suisse, leur offre une aide appréciable. Ils sont cependant soumis à une forte pression de la part des autorités locales, des requérants, de leurs avocats et de leurs hôtes en Suisse pour délivrer un visa rapidement. Cela est vrai aussi pour les employés de l'IMES, qui doivent rendre une décision formelle en cas de refus du visa.

En outre, le personnel des représentations à l'étranger est souvent insuffisamment formé à l'octroi de visas et à la vérification de documents. Les instruments nécessaires à la vérification manquent parfois, ou bien ils ne sont pas utilisés. Les employés consulaires ne deviennent rompus à cet exercice qu'avec une longue expérience. Il n'est actuellement possible de relever et d'enregistrer les empreintes digitales des personnes demandant un visa que de manière limitée, en raison du manque d'installations techniques.

- **Activités à l'étranger**

L'Office fédéral des réfugiés détache des collaborateurs dans les pays les plus susceptibles de reprendre des requérants d'asile pour traiter les demandes d'asile et aider aux renvois. Ces collaborateurs sont en place auprès des représentations suisses à Colombo, Pristina, Ankara et Luanda (Angola). Des membres du Corps des gardes-frontière assistent les représentations suisses à Moscou, Alger, Lagos et Bucarest dans l'octroi des visas. Ils peuvent aussi être chargés de vérifications concernant des personnes ou des documents.

L'Office fédéral de la police a détaché des collaborateurs auprès des unités centrales de police étrangères de Washington, Francfort/Wiesbaden, Prague, Rome, Bangkok et Lyon (siège d'Interpol) pour lutter contre le crime organisé.

Contrairement à la plupart des Etats occidentaux, la Suisse n'a pas posté de spécialistes de l'immigration dans les aéroports étrangers, à l'encontre des vœux de la police cantonale de Zurich et de Swiss. De nombreux passagers parviennent donc à entrer en Suisse par la voie aérienne avec des documents falsifiés.

Il manque à l'heure actuelle une approche uniforme, car les activités, les bases légales et les profils professionnels des services fédéraux impliqués sont différents.

3.5.2 Contrôles à la frontière

Le principal point faible des contrôles à la frontière est la faible proportion de personnes contrôlées, due à l'intensité du trafic et au faible effectif du Corps des gardes-frontière. Il est reconnu qu'il manque 290 gardes-frontière. Les contrôles prennent du temps particulièrement lorsqu'il s'agit d'empêcher l'immigration illégale et l'activité de passeur.

Un autre point faible est le fait que les cantons ne procèdent pas tous de la même manière en cas d'entrée non autorisée en Suisse ou de soupçon d'activité illégale. Quelques polices cantonales ne se chargent pas des personnes entrées illégalement en Suisse, à moins qu'elles n'aient de l'argent. Dans le cas contraire, «quelqu'un d'autre doit s'en occuper». Les autorités fédérales sont démunies de tout moyen de pression.

Quelques autorités cantonales ne reconduisent pas à la frontière les personnes renvoyées, mais les laisse s'y rendre seules, munies d'une «carte de départ». Il est prévisible que ces personnes passent dans la clandestinité («peut-être un autre canton s'en chargera-t-il»)⁴⁷.

Concernant la reprise des immigrés clandestins par des Etats limitrophes, les compétences ne sont pas clairement définies entre la police des cantons frontaliers et le Corps des gardes-frontière, ce qui est un obstacle. Il faudrait que le Corps des gardes-frontière puisse agir en toute autonomie lorsqu'il n'est pas nécessaire de remettre les personnes en question à la police.

Il faut que le passage illégal de la frontière soit constaté sur le fait – ce qui n'est pas toujours possible – pour que l'Etat voisin reprenne le clandestin (accords de réadmission).

Sur les 8000 immigrés clandestins comptabilisés en 2003, environ 2000 avaient un passeport national valable. Il est possible de relever leurs empreintes digitales mais non de les enregistrer dans la banque de données centrale AFIS, avant de les renvoyer de l'autre côté de la frontière. Donc, si ces personnes, ayant réussi une deuxième tentative de passage de la frontière, se présentent dans un centre d'enregistrement de l'ODR en prétendant ne pas avoir de passeport et en donnant une fausse identité, il n'est plus possible de les identifier.

Il n'est pas non plus possible de relever les empreintes digitales d'un étranger qui entre légalement en Suisse par un poste frontière, si son identité est sûre. Cela pose également des problèmes. Par exemple, un ressortissant se présente à un poste frontière muni d'un passeport valable et d'un titre de séjour valable d'un Etat de l'UE. Il peut donc entrer sans visa. Une fois la frontière franchie, il peut prétendre ne pas avoir de papiers et déposer une demande d'asile.

Le Corps des gardes-frontière a établi que certaines personnes avaient déjà déposé une demande d'asile avant 1993. Il n'a pu le constater que parce qu'elles avaient commis des actes punissables lors de leur premier séjour, les données de la police étant conservées pendant 30 ans. Pour les demandeurs d'asile, les empreintes digitales sont automatiquement effacées dix ans après la décision exécutoire déjà. Il leur est donc possible de former une

⁴⁷ On manque en outre d'indications de la part des autorités cantonales, par exemple les polices des étrangers, sur les mesures prises et les interdictions d'entrée prononcées. Ces indications permettraient pourtant aux gardes-frontière d'éviter que des personnes ne reviennent en Suisse et de les signaler aux autorités compétentes.

deuxième demande d'asile après dix ans et de demeurer de nouveau en Suisse pour une longue période.

Pendant la procédure d'asile, de nombreux demandeurs d'asile ou personnes admises à titre provisoire passent la frontière sans autorisation pour rendre visite à des parents ou des amis ou pour faire des achats. Or il arrive que leurs documents d'identité soient utilisés pour faire passer d'autres personnes en Suisse. La comparaison des empreintes digitales dans AFIS permet de le vérifier. On sait aussi que certains requérants d'asile ou personnes admises à titre provisoire possèdent néanmoins un droit de séjour légal dans un Etat voisin.

3.5.3 Contrôle des personnes dans les aéroports

Dans l'ensemble, les contrôles des personnes dans les aéroports sont plus systématiques et plus complets que les contrôles à la frontière. Si 2% seulement de la totalité des demandeurs d'asile arrivent à l'aéroport de Zurich-Kloten, certains problèmes spécifiques se posent néanmoins.

Ces dernières années, le nombre de passagers et le nombre de refoulements ont diminué; celui des passagers sans documents de voyage a également baissé, mais non dans la même proportion. Normalement, des contrôles par pointage suffisent pour vérifier les documents de voyage et les conditions d'entrée en Suisse. Sur les lignes présentant des risques particuliers en termes d'immigration, il faut toutefois mener des contrôles plus stricts et avoir davantage recours à des moyens techniques pour déceler les falsifications et l'utilisation frauduleuse de documents de voyage et de visas.

Faute de bases légales, il n'est actuellement pas possible de prendre des sanctions contre les compagnies aériennes qui n'observent pas assez scrupuleusement leur devoir de vigilance.

Il n'y a pas de contrôle à grande échelle dans les aéroports de départs des lignes empruntées par un grand nombre d'immigrants. Il faudrait renforcer et fixer par écrit la coopération entre les compagnies aériennes et les autorités suisses. La Confédération (sous la direction de l'IMES) est en pourparlers avec Swiss depuis novembre 2002 pour conclure un accord de coopération (*memorandum of understanding*). Les négociations sont sur le point d'aboutir. La coopération avec les autres entreprises de transport aérien sera établie par la suite⁴⁸.

A des fins de sécurité et de contrôle de l'immigration, toujours plus d'Etats exigent des compagnies aériennes qu'elles livrent les informations qu'elles possèdent sur les passagers avant le départ. Plusieurs demandent un accès informatique à ces données dans les systèmes de réservation et d'enregistrement. Toutefois, cela augmente le risque que des passagers restent bloqués en transit.

En février 2003, la police des aéroports a lancé un essai pilote de système de reconnaissance des visages fondé sur des données biométriques (FAREC, *face recognition*). Ce système, qui complète les contrôles préalables à la frontière, est un instrument efficace de

⁴⁸ Depuis des années, la police des aéroports contrôle les papiers directement dans l'avion sur les vols en provenance de lieux où embarque un grand nombre d'immigrants, afin de détecter à temps les passagers munis de faux passeports ou voyageant sans document et, ainsi, d'empêcher les entrées illégales en Suisse et de faire obstacle à l'activité des passeurs.

lutte contre l'immigration illégale. L'essai ne peut être poursuivi pour l'instant car les bases légales, qui seront données par la nouvelle loi sur les étrangers, n'existent pas encore.

Les contrôles à la frontière dans les aéroports de Suisse sont organisés de manière très différente. Souvent, les fréquentes rotations des agents de police cantonaux posent des problèmes en termes de qualité des contrôles. De plus, l'équipement est parfois insuffisant. Tous les aéroports ne sont pas raccordés au système d'octroi des visas EVA (par ex. Bâle-Mulhouse).

3.5.4 Contrôles sur le territoire suisse

Comme à la frontière, il n'est pas possible de contrôler les personnes sur une vaste échelle à l'intérieur du pays, pour des raisons techniques et de capacité de tolérance de la population. Les contrôles sont pourtant un obstacle au séjour illégal en Suisse⁴⁹.

Ils ont été réduits à un minimum ces dernières années faute de ressources, surtout dans les domaines du travail au noir et de la prostitution. Si, par exemple, la police contrôlait régulièrement il y a une dizaine d'années la présence de travailleurs au noir sur les gros chantiers ou les lieux de recrutement connus, elle ne le fait plus qu'incidemment.

La forme actuelle du livret pour étrangers, facile à falsifier, est particulièrement problématique. Elle sera prochainement modifiée.

Le groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK) a accordé une attention particulière au problème des contrôles sur le territoire suisse. Il est parvenu à la conclusion qu'ils sont très importants à titre préventif et à titre répressif⁵⁰.

La volonté politique fait également défaut. Les contrôles sur le territoire suisse ne sont pas coordonnés, les liens entre différents éléments ne sont pas établis (voies empruntées par les passeurs, bandes de passeurs, etc.). Les services de police actifs dans ce domaine ne sont souvent pas très motivés, du fait que les peines infligées aux personnes en séjour illégal sont légères et qu'il est de toute façon impossible de les expulser si elles n'ont pas de papiers.

Au vu des jugements portés à la connaissance de l'IMES, les juges dosent très diversement les peines infligées en cas de travail au noir, que ce soit envers les travailleurs ou envers les employeurs. Le fait que l'interdiction d'entrée soit au maximum de trois ans même en cas de récidive de travail au noir est aussi insatisfaisant⁵¹.

Il est très important que les autorités administratives et judiciaires des cantons appliquent de manière plus conséquente les prescriptions et les normes pénales en vigueur. La Confédération ne peut agir directement dans ce domaine.

⁴⁹ Faute de ressources, le droit de séjour à l'expiration du visa est rarement contrôlé en Suisse. Les personnes ayant obtenu un visa peuvent donc rester en Suisse sans se faire prendre.

⁵⁰ Mentionnons comme objets des contrôles: les hôtels et les établissements para-hôteliers, le travail au noir, les centres d'hébergement pour étrangers et requérants d'asile, le trafic routier et ferroviaire, le milieu de la prostitution et les régions et quartiers sensibles. La présence des services de contrôle accroît le sentiment de sécurité de la population. Il faudrait accorder plus d'importance au contrôle des étrangers reconnus comme dangereux, par exemple en les assignant à résidence et en vérifiant strictement l'application de la mesure (surveillance électronique).

⁵¹ Cette limite a été supprimée dans la nouvelle loi sur les étrangers.

3.5.5 Non-communication des données

Selon la réglementation en vigueur, les membres des autorités policières et judiciaires sont tenus en principe de communiquer aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers les cas dans lesquels ils estiment que la présence d'un étranger est indésirable ou contraire à la législation sur les étrangers. Il existe en outre des dispositions cantonales en matière de procédure pénale sur la communication de données.

Dans certains domaines, toutefois, l'obligation de garder le secret prime sur l'obligation de communiquer ou les codes de procédure pénale cantonaux. C'est vrai en particulier dans le domaine des assurances sociales, pour éviter qu'une personne ne soit pas couverte. Cela favorise la zone grise du marché de l'emploi.

3.6 Contournement des règles de la législation sur l'asile et sur les étrangers

3.6.1 Contournement de la législation sur les étrangers par le regroupement familial

Les dispositions concernant le regroupement familial en faveur des conjoints et des enfants prévoient des conditions d'admission nettement facilitées (par ex. par rapport à l'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative), pour des raisons humanitaires ou liées à des engagements de droit international. Elles présentent cependant des risques d'abus. Ceux-ci sont souvent constatés après coup, parfois après la naturalisation. Souvent, plusieurs éléments sont révélateurs du mariage de complaisance: une grande différence d'âge, le manque d'intérêts communs, l'abandon rapide de la vie commune ainsi que d'autres circonstances du mariage.

Des contrôles approfondis n'ont de sens que s'ils mettent au jour des indices très clairs d'abus. Il n'est pas possible de procéder autrement vu le nombre de demandes et les moyens limités (45'000 autorisations de regroupement familial, conjoints et enfants, sont délivrées chaque année). Il n'est pas possible de faire une estimation sérieuse, mais il est vraisemblable que le nombre de mariages de complaisance est élevé.

Les représentations à l'étranger signalent régulièrement que des mariages sont conclus en Suisse avec des documents falsifiés à l'appui.

3.6.2 Abus dans le domaine de l'asile

Environ 80% des demandeurs d'asile sont renvoyés, n'ayant pas été reconnus comme réfugiés ni admis provisoirement à titre humanitaire. Nombre d'entre eux ont déposé une demande dans le seul but de rester en Suisse au moins un certain temps et d'y trouver un travail ou d'y recevoir des prestations sociales. A cela s'ajoute le risque d'actes délictueux.

La politique d'admission restrictive de la Suisse envers les travailleurs non qualifiés provenant d'Etats hors UE/AELE et la demande de main-d'œuvre bon marché dans les secteurs structurellement faibles dénaturent le but de la procédure d'asile.

La nécessité d'examiner le bien-fondé de toute demande qui n'est pas manifestement abusive (y compris en deuxième instance) allonge la durée de la procédure. Outre l'impact sur la perception du problème par la population, cela surcharge les autorités et induit des

coûts élevés. En effet, les requérants ont un droit aux prestations d'assistance pendant la durée de la procédure.

Le coût élevé occasionné par des personnes qui n'ont pas besoin de protection soulève toujours plus de désapprobation. Ce sentiment est renforcé par le fait que la mentalité des jeunes requérants qui ne montrent aucune volonté de s'intégrer dans le monde du travail en Suisse n'a rien à voir avec l'attitude que l'on pourrait attendre de personnes recherchant une protection. Ces faits, de même que la situation prétendument (et parfois réellement) favorisée des demandeurs d'asile par rapport aux Suisses dans le besoin, remettent en question l'ensemble de la politique migratoire (par ex. les naturalisations facilitées).

Que ce soit dans les centres d'enregistrement de la Confédération ou dans les centres pour requérants des communes, le comportement indiscipliné et parfois violent d'une partie des demandeurs d'asile est un grave problème, d'autant qu'il n'existe pas de possibilités de sanctions appropriées.

3.7 Problèmes liés à l'exécution d'une décision de renvoi

La durée moyenne de traitement d'une demande d'asile a été en 2003 d'environ 250 jours, 60% des demandes étant cependant liquidées dans les 120 jours. Les 40% restants prennent plus de temps en raison de plusieurs facteurs:

- longues investigations dans le pays de provenance;
- longues investigations en raison de dissimulation de la provenance ou de preuves et documents d'identité faux ou falsifiés;
- difficulté à trouver des interprètes dans la langue qui convient;
- reprise d'anciens dossiers;
- suspension formelle (par exemple moratoire sur l'Irak).

La procédure de recours auprès de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) a eu une durée moyenne de 230 jours.

Une fois la procédure d'asile close de manière définitive, la durée moyenne du processus d'exécution des renvois a été de 310 jours en 2003. La cause en est la nécessité d'obtenir des documents d'identité établis par l'Etat d'origine et reconnus comme valables pour le retour pour renvoyer un requérant débouté. Or, seulement 21,7% des demandeurs d'asile s'étant présentés dans un centre d'enregistrement étaient en possession de documents de voyage ou de papiers d'identité.

Il est choquant que le refus de coopérer à la détermination de la nationalité et de l'identité n'entraîne en général aucun désavantage. Au contraire, les demandeurs d'asile qui coopèrent avec les autorités en présentant des documents valables d'identité et de voyage sont certains que la durée de la procédure et donc de leur séjour en Suisse sera bien plus courte que s'ils se montraient réfractaires. Rien n'incite à être coopératif.

La mauvaise volonté obstinée du requérant ou de l'Etat d'origine fait qu'il n'y a d'autre choix que de tolérer la poursuite du séjour. Les personnes concernées le savent bien. Plus le séjour en Suisse est long, plus les chances d'exécuter le renvoi sont faibles. Pendant toute la durée du séjour, le requérant a droit à des prestations d'assistance, quelle que soit son attitude. De plus, de nombreux cantons offrent des cours et des programmes de

développement des compétences professionnelles et sociales, qui favorisent l'intégration et sont donc un obstacle au renvoi. Comme le montre une étude du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM), les requérants déboutés ont une meilleure chance de trouver un emploi après l'interdiction de travailler de six mois, en raison de leur meilleure intégration.

Dans ces circonstances, il n'est pas rare que toute la procédure d'asile soit menée, jusqu'à la décision définitive, sans que l'on connaisse l'identité du requérant. Si la recherche de l'identité pendant la procédure n'a pas abouti et que le requérant refuse, une fois la décision rendue, de révéler son identité et son pays d'origine, il faut se procurer les papiers nécessaires durant la procédure d'exécution du renvoi.

Dans la phase d'exécution, la Confédération n'a qu'une marge de manœuvre limitée. D'une part les cantons ont la compétence de prendre et d'appliquer les mesures de contrainte et d'exécuter le renvoi (sans pratique uniforme), d'autre part la volonté des Etats d'origine de reprendre leurs ressortissants est un élément incontournable. Sur ce dernier point, la Confédération se heurte à différents problèmes:

- l'Etat d'origine n'établit des documents de voyage de remplacement que pour les personnes quittant la Suisse de leur plein gré;
- il est réticent aux retours sur des vols spéciaux;
- il n'a pas de représentation diplomatique en Suisse;
- il refuse par principe la réadmission ou demande des contreparties⁵².

La modification de la loi sur l'asile incluse dans le programme d'allègement budgétaire 2003 tente d'y remédier en statuant que les requérants dont la demande a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière alors qu'ils étaient dans un centre d'enregistrement sont tenus de quitter la Suisse et ne reçoivent plus aucune prestation d'assistance.

De début janvier à fin décembre 2003, 8546 étrangers déboutés ont été recensés par les autorités à leur départ de Suisse par la voie aérienne. Ils étaient 3436 (asile: 3055, autres: 381) à partir de manière indépendante et 5110 (asile: 2236, autres: 2874) à être escortés. Les chiffres sont à peu près les mêmes que l'année précédente.

L'exécution incombe aux cantons avec l'assistance de l'ODR. L'IMES a la mission délicate de déterminer si l'exécution est possible et licite et qu'elle peut être raisonnablement exigée. Il est souvent particulièrement difficile, pour les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers, de comprendre pourquoi, après une longue procédure cantonale et fédérale, elles doivent tolérer qu'une personne demeure en Suisse au titre d'une admission provisoire.

Le nombre de cas en suspens dans le cadre de l'exécution des renvois, notamment dans le domaine de l'asile, a fortement augmenté ces dernières années. Les raisons en sont d'une part l'accélération de la procédure et la diminution corollaire du nombre de cas pendants en première instance, d'autre part le déplacement des principales régions de provenance⁵³.

⁵² Problèmes liés à l'exécution des renvois, voir l'annexe 21 pour plus de détails.

⁵³ La proportion de personnes venant d'Etats africains particulièrement problématiques pour ce qui est des renvois a fortement augmenté ces dernières années, pour atteindre aujourd'hui quelque 44% des affaires pendantes, alors qu'elle avoisinait les 10% il y a quatre ans. L'essor le plus marquant est le fait des personnes venant d'Afrique occidentale, qui représentent un sixième des cas pendants. Seulement 21,7% des demandeurs d'asile s'étant présenté dans un centre d'enregistrement étaient en possession de documents de voyage ou de papiers d'identité. En 2003, 957 renvois ont été exécutés depuis un centre d'enregistrement, ce qui correspond

Si certains Etats de provenance sont réticents à coopérer à l'exécution et au retour des requérants déboutés, les cantons ne montrent pas non plus tous la même promptitude à exécuter les décisions rendues par la Confédération.

La propension à la violence des demandeurs d'asile déboutés, surtout ceux qui viennent de certains Etats africains, rend le retour sur les vols de ligne difficile voire impossible. Dans ces cas-là, la seule solution est de les faire partir sur un vol spécial, ce qui est particulièrement coûteux⁵⁴.

3.8 Coopération internationale

Les négociations avec les pays d'origine en vue d'accords de réadmission des étrangers tenus de quitter la Suisse sont souvent longues et difficiles. Manifestement – contrairement aux négociations avec les pays développés – les intérêts en présence ne sont pas équilibrés. Ces Etats soulignent régulièrement que les réadmissions servent en premier lieu les intérêts de la Suisse, d'où les contreparties demandées dès la première phase des négociations.

Selon les vues actuelles, il n'est possible qu'en dernier recours de supprimer les prestations suisses telles que la coopération au développement fournies aux Etats qui font preuve de mauvaise volonté (décision du Conseil fédéral du 9 avril 2003 sur la conditionnalité). Dans la pratique, il est très difficile de garder une attitude cohérente face à ces Etats car les offices et départements impliqués ont des intérêts et des tâches différents.

Les accords de Dublin ont pour objectif d'empêcher que des demandeurs d'asile ne déposent une deuxième demande. Grâce au système de dactyloscopie européen Eurodac, les personnes qui déposent une demande dans plus d'un Etat signataire des accords de Dublin sont identifiées et renvoyées dans l'Etat de la première demande, qui a la compétence de traiter leur cas. Un requérant débouté dans l'Union européenne peut néanmoins encore déposer une deuxième demande en Suisse. L'ODR s'attend donc à ce que ce type de demande se multiplie tant que la Suisse ne participera pas au système de Dublin.

Les accords de Schengen prévoient une suppression des contrôles aux frontières séparant les Etats membres (frontières intérieures), assortie de divers mécanismes de compensation. Ne participant pas à la coopération prévue par Schengen, la Suisse est privée de certaines informations sur l'immigration clandestine (données concernant les personnes indésirables et les interdictions d'entrée sur le Système d'information Schengen SIS) et des fruits de la coopération au niveau consulaire (informations sur les visas octroyés, les documents falsifiés, les voies et les moyens empruntés par les bandes de passeurs, etc.). Il peut donc arriver qu'une personne sous le coup d'une interdiction d'entrée prononcée par un Etat de l'UE reçoive un visa pour la Suisse. Les représentations suisses ne sont que rarement invitées à participer aux analyses de la situation des représentations des Etats Schengen dans les principaux Etats à l'origine de l'immigration.

à 4,6% du total des demandes déposées et à 33,5% du total des personnes renvoyées dans leur Etat d'origine ou dans un Etat tiers.

⁵⁴ Graphiques et chiffres relatifs aux refoulements: voir annexe 22.

4 Résultat du sondage réalisé auprès des membres de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

Il est confié aux cantons de nombreuses tâches d'exécution du droit d'asile et des étrangers. Aussi, le chef du DFJP a-t-il invité les membres de la CCDJP, par lettre du 23 février 2004, à répondre à quelques questions concernant les aspects policiers et juridiques de la migration clandestine. Les enseignements issus de la pratique quotidienne des autorités cantonales sont importants pour faire le point de la situation et identifier les problèmes existants. Il s'avère toutefois que les autorités cantonales ne disposent pas non plus de statistiques fiables quant aux questions abordées dans ce rapport.

25 cantons ont fait parvenir leurs réponses. Elles confirment les constatations énoncées dans le présent rapport. Les cantons rendent unanimement attentifs aux problèmes suivants:

- Le comportement des personnes concernées et le manque de coopération des pays d'origine rendent très problématique l'exécution des décisions de renvoi.
- La criminalité et l'agressivité, même envers les forces de l'ordre, augmentent; les infractions liées à la drogue se multiplient, il y a davantage de «chauffards» sur la route.
- Les dispositions du droit des étrangers sont contournées, en particulier par le biais des mariages de complaisance. Il s'avère juridiquement très difficile de démontrer ce genre d'abus.

Au vu de la gravité de ces problèmes, du manque d'effectifs souvent évoqué et de l'absence de moyens juridiques, il règne très fréquemment au sein des autorités cantonales d'exécution un sentiment aigu d'impuissance et d'incapacité d'action.

Ci-après les questions soumises aux cantons et un résumé de leurs principales observations:

4.1 Sécurité publique / Criminalité des étrangers

Questions:

- Quelles formes de criminalité, dans lesquelles des étrangers sont impliqués, menacent-elles actuellement le plus la sécurité et l'ordre publics dans le canton?
- De quelles données disposez-vous (en particulier nombre de procédures, de jugements et de peines prononcées à l'encontre d'étrangers) concernant:
 - a) le trafic de migrants (activité de passeurs);
 - b) la traite d'êtres humains, l'encouragement et l'exploitation de la prostitution;
 - c) le tourisme à but criminel;
 - d) les séjours illégaux avec travail au noir et/ou prostitution;
 - e) les délits violents commis par des étrangers mal intégrés;
 - f) les infractions liées aux stupéfiants?
- Pouvez-vous fournir des chiffres quant au nombre d'auteurs d'infractions non titulaires d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers ou de personnes dont le statut est régi par la législation sur l'asile? Avez-vous observé des problèmes particuliers dans ces domaines?
- Comment la collaboration entre la police, les autorités d'instruction et les autorités judiciaires est-elle appliquée?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

Les défis majeurs auxquels sont confrontées actuellement les polices de tous les cantons sont les suivants: violation de la législation sur les stupéfiants, infractions contre le patrimoine (effractions, vols, recels) et agressions (menaces, lésions corporelles, voies de fait, violence domestique). Les étrangers sont surtout impliqués dans les infractions à la législation sur les stupéfiants, la criminalité de base, la petite criminalité ainsi que les voies de fait. Quelque 55 pour cent des personnes convaincues d'infractions commises sur l'ensemble du territoire suisse sont des étrangers.

La majorité des cantons ne possède ni chiffres ni informations concrètes concernant le trafic de migrants et la traite d'êtres humains (dont l'exploitation d'actes sexuels et l'incitation à la prostitution), le tourisme de la criminalité, la clandestinité liée au travail au noir et/ou à la prostitution ou encore les actes de violence commis par des étrangers.

A l'exception de Zurich, aucun canton ne dispose, en matière de criminalité, de statistiques uniformes et détaillées qui fourniraient des indications fiables sur le statut des étrangers en Suisse.

De nombreux cantons ont uniquement relevé des cas isolés de trafic de migrants et de traite d'êtres humains au cours de ces dernières années. Seuls quelques cantons en ont enregistré plus d'une dizaine par année. Ainsi, le canton de Lucerne a-t-il dénombré, en 2003, 72 cas de trafic de migrants, 6 de traite d'êtres humains et 6 autres d'incitation à la prostitution, de même que 200 à 250 cas de séjour illégal accompagné d'un travail au noir et/ou de prostitution (en l'occurrence, le canton présuppose de nombreux cas occultes). La dernière grande opération menée dans le canton de Berne dans sa lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains remonte à 1999. 34 personnes au total, essentiellement d'origine

albanaise, étaient impliquées dans le cas. Le canton de Schaffhouse a recensé en tout 19 cas de trafic d'êtres humains en 2003, contre 26 en 2002. De 1993 à 2003, ce canton a découvert un total de 15 cas de traite d'êtres humains et exploitation d'activités sexuelles/de la prostitution.

Il est fréquemment souligné dans les réponses que, faute d'argent et d'effectifs suffisants, la priorité n'est pas accordée à la répression de ce genre d'infractions, ce qui explique pourquoi ces chiffres ne sont pas plus élevés (cf. p. 48).

Parmi les auteurs convaincus d'infraction à la législation sur les stupéfiants, il se trouve régulièrement des clandestins ou des requérants d'asile. Leur pourcentage varie d'un canton à l'autre. Tous les cantons n'indiquent pas, dans leurs statistiques sur la criminalité, le statut dont bénéficient les étrangers convaincus d'une infraction pénale. Une conclusion générale (sur quoi au juste?) n'est par conséquent pas possible.

La collaboration entre la police, les autorités d'instruction et le pouvoir judiciaire est régie par les codes cantonaux de procédure pénale. Une majorité des cantons considèrent que cette collaboration est bonne voire excellente. Nombreux sont toutefois ceux qui regrettent que les tribunaux n'exploitent pas suffisamment toute la latitude prévue par le droit pénal.

S'agissant du travail au noir:

Le nombre de procédures pour travail au noir varie très fortement suivant les cantons. Certains n'en relèvent quasiment aucune, alors que le canton de Bâle-Ville en recense 100 à 120 par mois (y compris celles à l'encontre des personnes séjournant légalement mais qui ne paient pas de charges sociales ou d'impôts). Posent problème, dans le canton de Zoug par exemple, les diplômés de l'Ecole d'hôtellerie qui ne quittent pas le pays après l'obtention de leur certificat de fin d'études et, dans le canton de Zurich, les apprentis qui restent en Suisse sans autorisation après la fin de leur formation. Les amendes, usuellement modiques, infligées en cas de travail au noir font l'objet de critiques, car elles ne sont pas dissuasives (BE, ZH).

4.2 Domaine de l'asile

Question 2:

- S'agissant du domaine de l'asile, notamment des secteurs de la procédure, de l'exécution des renvois et de l'application des mesures de contrainte, quelles sont les plus grandes difficultés rencontrées dans votre canton?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

S'agissant de la procédure d'asile:

L'exécution des renvois, en particulier l'établissement de l'identité et/ou l'obtention des documents de voyage, constitue, en matière de procédure d'asile, le principal problème aux yeux des cantons (ZG, AR, SZ, BL, OW, JU, VS, BS, BE, TG, GR, AG, SH, VD, SO, NE, FR, GE). Ils dénoncent le manque de coopération tant de certaines représentations étrangères et certains Etats d'origine que des déboutés eux-mêmes, ce qui occasionne aux autorités une grande charge de travail (AR, BL, JU, VS, BE, TG, SG, SH, GR, VD, SO, GE). Quelques cantons (BL, JU, NE) demandent la négociation d'accords supplémentaires de réadmission. D'autres (SG) remettent en question l'utilité des analyses linguistiques effectuées par l'unité linguistique LINGUA de l'ODR, dès lors que leurs résultats ne sont reconnus par aucune

représentation diplomatique de l'Etat de provenance. Un canton (SO) constate par ailleurs un accroissement des certificats d'affection psychique, ce qui empêche aussi la mise à exécution de la décision de renvoi. L'inobservation de décisions importantes n'est pas suffisamment réprimée. Une répression insuffisante en cas de refus de coopérer lors de la procédure d'asile, notamment pour l'établissement de l'identité, est aussi montrée du doigt par le canton de St-Gall. Le canton de Bâle-Campagne désapprouve la recrudescence des interrogations aux centres d'enregistrement, ce qui rend une planification cantonale des moyens disponibles et du personnel plus difficile voire impossible.

Plusieurs cantons estiment que la durée des procédures d'asile reste trop longue (BS, BE, ZH, GR, TG, VD). Certains (NW, ZG, AI, UR, OW, JU, GR, VD, GE) nuancent leur mécontentement en ce sens qu'ils reconnaissent les importants progrès réalisés par l'ODR en la matière, alors qu'ils trouvent insatisfaisantes les procédures et leur durée à la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA). Deux cantons (ZG, GR) déplorent en particulier l'indifférence de la CRA à l'égard des demandes de traitement prioritaire de certains cas et, lors de la présentation de moyens de recours, l'injonction généralement faite aux autorités compétentes de suspendre tout acte de mise à exécution des décisions (SG, GR, ZH, VS).

Trois cantons (ZG, BL, GR) jugent insatisfaisant le fait que l'ODR rend des décisions négatives en matière d'asile, qui ne peuvent être mises à exécution faute d'une identité ou nationalité clairement établie. Deux cantons (SG) regrettent que des critères importants pour la police des étrangers (assignations antérieures, avis de recherches dans RIPOL) ne soient pas suffisamment pris en considération lors des interrogations centralisées.

Le travail de la division Rapatriements au DFJP reçoit de bonnes notes (NW, ZG, AI, BL, OW, JU, BE, GR, SH, SO). Il est regretté son manque de personnel (GR). Des problèmes de transport, d'hébergement, etc. surgissent du fait de l'éloignement des cantons romands par rapport à l'aéroport de Zurich. VD revendique consécutivement la mise en place d'un guichet swissREPAT à l'aéroport de Genève.

L'absence de coordination dans l'action menée en Suisse par différents acteurs de la politique extérieure lors de contacts avec les pays d'origine de requérants d'asile paraît incompréhensible (FR).

S'agissant des mesures de contrainte:

Les possibilités disponibles actuellement en matière d'application des mesures de contrainte sont qualifiées d'insuffisantes (AI, UR, BS, BE, NE, TG, SG, GL, GR, AG, SO, FR, LU, GE). Il est revendiqué de nouveaux motifs objectifs de détention ainsi qu'une durée de détention généralement plus longue. La mise en pratique des mesures de contrainte fait appel à des ressources humaines et administratives énormes (GR). AG considère les refoulements coercitifs du niveau 4 (mesures particulières de protection et encadrement intensif) extrêmement onéreux et inefficaces.

Les lieux d'assignation et les zones d'exclusion constituent un moyen qui ne produit que très peu d'effets (JU, GR). Les mesures actuelles ne permettent pas d'enrayer les comportements réfractaires (SO).

La plupart des cantons fait état de difficultés dans leurs rapports avec certains requérants d'asile déboutés.

Question:

- Quelle est votre évaluation des résultats des mesures décidées au sein du Groupe de travail *exécution des renvois* et mises en œuvre par la suite (obtention des documents officiels, auditions sur l'identité, vols spéciaux, professionnalisation des départs par voie aérienne dans les domaines de l'asile et des étrangers, controlling)?

Résumé des réponses fournies par les cantons:*En général:*

Le Groupe de travail *exécution des renvois* a préconisé des mesures qui sont considérées comme bonnes et déterminantes (NW, UR, SZ, ZG, BL, TG, AG, GR, VD, GE). La professionnalisation du refoulement policier est une bonne chose. L'intention d'édicter une «loi fédérale sur l'application des mesures policières de contrainte dans le domaine de compétence de la Confédération» est saluée, s'agissant d'une base légale urgente pour coordonner les refoulements policiers (BL, GR).

Auditions sur l'identité et l'obtention des documents de voyage:

Il importe d'accorder la première priorité à l'audition sur l'identité et à l'obtention des documents de voyage, tâches qui incombent à l'ODR. L'établissement de l'identité aux centres d'enregistrement est jugé insuffisant (GL). Les auditions de l'ODR engagent des ressources cantonales importantes du fait des déplacements et de l'accompagnement des requérants (BE).

Comme cela a déjà été indiqué préalablement, les auditions concernant l'identité n'ont qu'un effet limité, puisque, souvent, leurs résultats ne sont pas reconnus par les pays de provenance (FR).

Vols spéciaux:

Les vols spéciaux occasionnent de grands frais et une planification intensive (ZH, NE). Ils se justifient néanmoins au vu des frais d'assistance élevés (BE). Certains pays de provenance refusent aux vols spéciaux l'autorisation d'atterrissage (ZH, BE). L'ODR donne facilement son accord à l'organisation de vols spéciaux. Les appareils sont bien remplis et la collaboration avec les cantons s'avère efficace (SO).

Professionnalisation des refoulements par voie aérienne:

L'accompagnement par des professionnels des départs par voie aérienne se révèle positif (NW, BL, BS, SO, SG, FR, BE). Le comportement réfractaire de certains requérants déboutés cause des difficultés du fait que les compagnies d'aviation (avant tout Swiss) se refusent de les transporter (SZ, FR, SG). SG attend de swissREPAT une prise en compte accrue des aspects particuliers du cas d'espèce et une meilleure coordination avec la division Rapatriements de l'ODR.

Controlling:

SO approuve le recours à l'instrument de gestion et de suivi Controlling de la procédure et de l'exécution des renvois (CPR), mais juge son aménagement trop compliqué (BS, GR, GL, GE). FR considère que le controlling est inutile, dès lors que l'exécution dépend de la volonté des cantons.

Question:

- Quelles sont vos expériences avec les demandeurs d'asile réfractaires?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

Les cantons se disent de plus en plus désarmés devant l'attitude réfractaire des requérants d'asile en provenance, en particulier, de pays d'Afrique ou de l'ancienne Union soviétique. Consécutivement, ils demandent l'établissement de nouveaux motifs de détention en vue du refoulement et des conditions de détention plus strictes.

4.3 Abus du droit des étrangers en vigueur**Question 3:**

- Quelles sont vos expériences en relation avec les mariages de complaisance, les regroupements familiaux différés, les séjours en Suisse après l'échéance de la durée de validité de l'autorisation, etc.?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

Tous les cantons partent de l'idée que les actes destinés à contourner la législation par la célébration de mariages de complaisance, le maintien de liens conjugaux devenus inexistantes dans les faits ou le regroupement d'enfants peu avant l'âge de 18 ans vont en augmentant.

La lutte contre les abus en matière de regroupement familial s'avère généralement difficile et de longue haleine. Seuls des indices permettent d'en apporter la preuve. Aucun canton ne possède des statistiques significatives à ce sujet. Les chiffres manquent aussi en ce qui concerne les personnes qui restent sur le territoire suisse, après expiration de leur autorisation de séjour en Suisse.

LU présuppose un nombre élevé de cas occultes. Ainsi, le canton de Zoug découvre annuellement quelque 2 à 3 cas de regroupement familial abusif, contre environ 12 dans le canton de Genève. En 2003, 45 procédures ont été introduites à Bâle-Ville et 54 dans le canton de Berne; 12 autorisations de séjour n'ont pas été prorogées dans le canton de Fribourg. LU et GL mentionnent l'existence de mariages arrangés par lesquels des requérants d'asile déboutés tentent d'éviter un refoulement. Plusieurs cantons réclament de nouvelles dispositions pénales et une meilleure collaboration avec les officiers d'état civil (BE, SG, TG, VS, GE).

Les cas de migration en chaîne augmentent: à un divorce d'avec un Suisse ou une Suissesse suit un nouveau mariage avec une personne du pays de provenance ou, alors, les enfants étrangers vivant en Suisse des premières générations d'immigrés épousent à leur tour des personnes de leur pays d'origine (BE, ZH, SG, TG, ZH, VS).

Six cantons s'en prennent aux réglementations concernant les danseuses de cabaret, argumentant qu'elles ne sauraient empêcher la prostitution illégale. La critique porte aussi sur le fait que le délai de huit jours, lequel libère les indépendants et les prestataires de services en provenance de l'étranger de l'obligation de s'annoncer et de disposer d'une autorisation de pratiquer, s'applique aussi au domaine de la prostitution. Car il s'avère impossible de s'assurer que ce délai soit bel et bien respecté par les personnes libérées de l'obligation de visa.

ZH, VS et TG soulignent que, tant dans le domaine des étrangers que celui de l'asile, il est recouru à toutes les requêtes et voies de recours envisageables pour retarder, autant que

faire se peut, l'avancement des procédures. Dans le domaine des étrangers, contrairement à celui de l'asile, l'exécution des décisions de renvoi ne constitue pas un problème majeur, car, généralement, l'identité des intéressés est connue et les documents de voyage sont disponibles.

Question:

- Quelles sont vos expériences avec les étrangers en situation illégale («sans-papiers», ampleur et formes du phénomène)?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

Le travail au noir (= exercice d'une activité lucrative sans autorisation régi par le droit des étrangers) se rencontre, outre dans les secteurs de la prostitution et des ménages, dans la construction, la restauration et le nettoyage industriel ou domestique, mais aussi l'agriculture et la vente.

Comme cela a déjà été indiqué préalablement, les problèmes proviennent, par exemple, de diplômés d'écoles hôtelières qui ne quittent pas le pays après l'obtention de leur certificat (ZG) et des apprentis en général qui, à la fin de leur formation, restent en Suisse pour y exercer leur profession sans autorisation de travail (ZH). Les amendes, traditionnellement peu élevées, sont fustigées, en particulier, parce qu'elles n'ont pas d'effets dissuasifs sur les employeurs (BE et ZH notamment).

Les cantons suivants indiquent qu'ils n'ont actuellement pas ou peu de problèmes avec les étrangers clandestins («sans papiers», selon la circulaire de l'IMES / ODR du 21 décembre 2001): AG, AI, AR, SO, SZ, BL, UR, JU, OW, GR, SH, TG, GL, SG, VS, ZG. En revanche, les difficultés avec les délinquants clandestins (touristes criminels) leur donnent bien plus de fil à retordre.

Dans le canton de Lucerne, 51 personnes (31 cas) ont tiré profit de la possibilité qui leur a été donnée, jusqu'à fin janvier 2003, de contacter anonymement le bureau de consultation FABIA pour s'informer des possibilités de régulariser leur situation. Deux personnes remplissaient finalement les critères énumérés dans la circulaire de l'IMES / ODR et ont obtenu une autorisation de séjour. Trois à quatre personnes par an sollicitent une telle autorisation dans le canton de Soleure.

Selon des études, quelque 10'000 à 20'000 étrangers vivaient clandestinement dans le canton de Vaud, dont environ 5000 en ville de Lausanne. Le canton communique qu'ils travaillent dans les secteurs susmentionnés et s'efforcent de passer inaperçus. Par ailleurs, certains problèmes existent en relation avec la prostitution illégale, la criminalité et le travail au noir que pratiquent des personnes dont les renvois ne peuvent être mis à exécution.

Le canton de Genève estime que le nombre d'étrangers clandestins vivant sur son territoire s'élève de 5000 à 16'000 personnes. Selon les demandes de régularisation de leur situation, ils proviennent d'approximativement 50 pays différents, en particulier d'Amérique du Sud (Brésil, Colombie). Ils travaillent essentiellement dans le secteur domestique (68%) et de la restauration (15%). Comparé notamment à celui des demandeurs d'asile, leur niveau de formation est en général relativement élevé.

Les anciens employés de maison de diplomates et fonctionnaires internationaux qui, fréquemment après un séjour prolongé, se retrouvent sans emploi et continuent de séjourner illégalement à Genève constituent un problème particulier.

Le canton de Fribourg a, en 2002, refoulé environ 20 personnes (membres du «collectif des sans papiers») qui ne remplissaient manifestement pas les conditions prévues dans la circulaire de l'IMES / ODR. 16 cas considérés de rigueur ont été soumis pour décision à l'IMES. Le canton de Fribourg ne tolère pas les séjours illégaux et ordonne les renvois immédiatement, à moins d'être confronté à un cas personnel d'extrême gravité. Il considère que c'est au niveau fédéral qu'il conviendrait de s'attaquer aux problèmes des séjours illégaux (par la politique de migration).

A Bâle-Ville et dans le canton de Neuchâtel, très peu nombreux sont les étrangers clandestins qui demandent aujourd'hui une régularisation de leur situation au titre de cas de rigueur. Généralement, ils ne remplissent pas les conditions requises (circulaire de l'IMES / ODR).

Le canton de Zurich n'est pas en mesure de donner des chiffres concrets, mais il souligne la nécessité pour les autorités d'agir résolument en l'occurrence. Il ne faut pas que, en fin de compte, l'obtention d'un droit de séjour permanent soit placée entre les mains des personnes qui se contentent de prolonger leur clandestinité. La tendance générale consiste à ignorer les problèmes liés à la migration ou à en parler en termes euphémiques ou trompeurs.

4.4 Exécution et contrôle

Question 4:

- Quelles sont vos expériences en matière de collaboration avec le Corps de gardes-frontière?
- Existe-t-il, dans votre canton, des projets de lutte policière contre le travail au noir, la prostitution indésirable, la traite d'êtres humains, le trafic de migrants, la criminalité liée aux stupéfiants ainsi que les séjours illégaux et le tourisme à but criminel?
- Comment pondérez-vous ces questions au regard des priorités en matière de prévention et d'engagement des ressources humaines et financières?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

Une majorité des avis exprimés qualifient de bonne ou sans problème la collaboration avec le Corps des gardes-frontière (15 cantons). Deux cantons limitrophes relèvent l'existence d'accords de coopération. Certains cantons ont si peu de contacts avec les gardes-frontière qu'ils ne sont pas en mesure d'exprimer une opinion.

Pour la majorité des cantons qui se sont exprimés, cette catégorie de problèmes n'a qu'une priorité mineure à moyenne. Les cantons signalent toutefois que le personnel leur manque pour s'attaquer durablement à la question. Appenzell Rhodes-Extérieures estime que les domaines mentionnés ne sont pas prioritaires.

Seuls quelques cantons disposent de projets réels destinés à combattre le travail au noir, la prostitution indésirable, la traite d'êtres humains, la criminalité liée aux stupéfiants ainsi que les séjours illégaux et le tourisme à but criminel. Tous les cantons procèdent à des opérations périodiques dans chacun des secteurs en question. La lutte est essentiellement fonction de la gravité des infractions.

Des projets concrets existent avant tout pour combattre le travail au noir et, dans une moindre mesure, la prostitution indésirable et la criminalité liée aux stupéfiants. On ne distingue toutefois aucune action uniforme et coordonnée.

4.5 Remarques et précisions

Question 5:

- Avez-vous d'autres remarques ou précisions en vue de l'établissement de l'état actuel?

Résumé des réponses fournies par les cantons:

Pour plusieurs cantons (BL, GR, LU, SG, SO), les neuf mois au maximum de la détention en vue du refoulement ne suffisent pas et les conditions de détention sont trop bonnes. Durant ce délai, en particulier, il s'avère quasiment impossible d'établir une identité et d'obtenir des documents de voyage, condition sine qua non du refoulement lorsque le cas s'avère problématique.

Divers cantons relèvent par ailleurs les points suivants (énumération non exhaustive):

- aucune statistique uniforme de la criminalité en Suisse;
- échange lacunaire des données aux niveaux national et international;
- manque de mesures incisives, dans le droit des étrangers, pour réprimer les infractions moyennes et mineures;
- effets insignifiants des sanctions avec sursis et des amendes pécuniaires mineures sur les auteurs d'infractions provenant de pays lointains;
- avantages d'une exécution des peines dans le pays de provenance;
- activité islamiste extrémiste de quelques réfugiés reconnus;
- renonciation au statut de réfugié, en particulier de la part de réfugiés reconnus d'origine turque et titulaires d'une autorisation d'établissement, afin de pouvoir passer des vacances dans le pays d'origine;
- mansuétude démesurée des jugements des tribunaux en cas d'infractions à la loi sur les étrangers (LSEE);
- possibilité de problèmes de sécurité supplémentaires en cas de suppression du visa obligatoire (ex.: Roumanie et Bulgarie);
- nécessité d'améliorer la coordination entre les partenaires des domaines de l'asile et des étrangers en raison de la dispersion des compétences dans le secteur des étrangers;
- fonctionnement parfois déficient de l'accord sur la réadmission avec l'Italie.

5 Annexes au rapport sur la migration illégale

Tables de matières

Estimation du nombre de travailleurs au noir	Annexe 1
Interdictions d'entrée prononcées par l'IMES et par fedpol à l'égard d'étrangers	Annexe 2
Condamnations pour traite d'êtres humains et pour infractions à la LSEE, de 2000 à 2002	Annexe 3
Statistique postes frontière	Annexe 4
Entrées illégales constatées par le Corps des gardes-frontière 1999 – 2003	Annexe 5
Refoulements formels à la frontière	Annexe 6
Falsifications de pièces d'identité décelées par le Corps des gardes-frontière	Annexe 7
Demandes de réadmission en 2003	Annexe 8
Entrées en Suisse par l'aéroport de Zurich	Annexe 9
Etrangers appréhendés en 2003 par le Corps des gardes-frontière au titre d'activités lucratives illégales	Annexe 10
Condamnations pénales pour travail au noir	Annexe 11
Documentation concernant le travail au noir	Annexe 12
Abus du droit des étrangers en vigueur	Annexe 13
Demandes d'asile abusives	Annexe 14
Décisions de non-entrée en matière	Annexe 15
Requérants d'asile actifs et personnes admises à titre provisoire	Annexe 16
Statistique de la criminalité du canton de Zurich (KRISTA) pour 2003	Annexe 17
Résumé des résultats du rapport AGAK (groupe de travail «Criminalité des étrangers»)	Annexe 18
Rapport final du groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK) du 5 mars 2001 (Note d'information du DFJP)	Annexe 19
Demandes invoquant un cas de rigueur soumises à l'ODR et à l'IMES conformément à la circulaire du 21.12.2001 (état au 18 juin 2004)	Annexe 20
Problèmes posés par l'exécution des renvois	Annexe 21
Exécution des refoulements	Annexe 22
Demandeurs d'emploi et chômage à la fin 2003	Annexe 23

ANNEXE 1

Estimation du nombre de travailleurs au noir:

- Etude sur le travail au noir, Université de Zurich (projet FNS) 1986: environ 50'000.
- Enquête du Syndicat industrie et bâtiment 1990: de 120'000 à 180'000.
- Rapport sur les migrations Arbenz 1995: de 50'000 à 100'000.
- Forum suisse pour l'étude des migrations: enquête effectuée en 2001 auprès de 1000 employeurs auxquels on demandait d'estimer la part des travailleurs actifs au sein de leur branche qui n'étaient pas titulaires d'une autorisation de séjour: de 70'000 à 180'000.
- Prof. F. Schneider, Université de Linz (janvier 2004): Suisse 90'000, Autriche 114'000, Allemagne 1'205'000 (estimations basées sur la masse monétaire).
- Divers groupes de soutien aux «sans-papiers» articulent un chiffre de l'ordre de 300'000 personnes, sans autre justification toutefois. Ils estiment que quelque 60'000 travailleurs clandestins sont présents dans le seul Bassin lémanique, dont un grand nombre d'aides de ménage.

ANNEXE 2**Interdictions d'entrée prononcées par l'IMES à l'égard d'étrangers**

	Total	dont séjours illégaux avec travail au noir:
1998	6 000	900
2000	10 000	2 200
2002	8 700	1 700
2003	8 500	1 600

Interdictions d'entrée prononcées par fedpol

	2001	2002	2003
<u>Motifs</u>			
- Terrorisme / extrémisme	82	77	59
- Espionnage	8	28	7
- Autres motifs	2	1	2
- Appartenance à l'ancien régime irakien			72
Total	92	106	140

Plus les interdictions d'entrée de courte durée en lien avec le WEF et le sommet du G8 2003

	2003	2004
WEF	602	246
Sommet du G8	502	

ANNEXE 3**Condamnations pour traite d'êtres humains et pour infractions à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), de 2000 à 2002**

Infractions	Dispositions	2000		2001		2002	
			dont Suisses		dont Suisses		dont Suisses
Condamnations selon la LSEE en tout*	LSEE	8943	678	9174	666	9121	652
	Art. 23, al. 1, LSEE	3285	215	3348	224	3271	273
Contrefaçon ou falsification de papiers de légitimation	Art. 23, al. 1, 1 ^e phr., LSEE	281	2	404	3	278	0
Emploi de faux papiers de légitimation	Art. 23, al. 1, 2 ^e phr., LSEE	111	1	109	0	163	1
Céder des papiers authentiques	Art. 23, al. 1, 3 ^e phr., LSEE	8	0	5	0	0	0
Entrée/séjour illégal/e	Art. 23, al. 1, 4 ^e phr., LSEE	4368	30	4523	20	4459	30
Faciliter une entrée/sortie/séjour illégal/e	Art. 23, al. 1, 5 ^e phr., LSEE	794	294	698	288	569	235
Faciliter entrée/séjour illégal/e avec dessein d'enrichissement	Art. 23, al. 2, LSEE	49	22	60	21	39	13
Occuper des étrangers non autorisés à travailler	Art. 23, al. 4, LSEE	385	255	418	250	370	217
Occuper des étrangers non autorisés à travailler (récidive)	Art. 23, al. 5, LSEE	59	35	60	35	65	37
Autres infractions aux prescriptions sur la police des étrangers	Art. 23, al. 6, LSEE	1124	78	981	59	954	61
Violation de l'art. 13e LSEE	Art. 23, let. a, LSEE	156	0	258	2	495	0
Traite d'êtres humains	Art. 196 CP	5	3	1	0	3	1

Vu que les condamnations peuvent se référer à plusieurs articles de loi, les sommes sont supérieures au total

**Condamnations pour aide à une entrée illégale ou un séjour illégal
selon les cantons, total des années 1998–2001**

	Art. 23, al. 1, 5^e phr. LSEE, sans dessein d'enrichissement	Art. 23, al. 2; LSEE
AG	436	19
AI	10	0
AR	14	0
BE	349	40
BL	16	2
BS	566	16
FR	219	6
GE	14	12
GL	8	1
GR	71	5
JU	21	1
LU	136	3
NE	2	1
NW	8	0
OW	5	0
SG	340	19
SH	96	1
SO	84	2
SZ	41	2
TG	187	23
TI	65	76
UR	0	0
VD	59	2
VS	7	10
ZG	27	3
ZH	743	36
Total	3524	280

Source: Office fédéral de la statistique, Statistique des condamnations pénales, état sept. 2003.

Traite d'êtres humains

Statistique policière de la criminalité (dénonciations pénales)

Année	1997	1998	1999	2000
Encouragement à la prostitution (art. 195 CP)	49	71	69	81
Traite d'êtres humains (art. 196 CP)	20	43	25	33

Source: Office fédéral de la police, Rapport sur la sécurité intérieure 2002.

Statistique des condamnations pénales (nombre de condamnations)

Année	1997	1998	1999	2000	2001
Encouragement à la prostitution (art. 195 CP)	14	34	20	17	16
Traite d'êtres humains (art. 196 CP)	4	1	7	5	1

Source: Office fédéral de la statistique, Statistique des condamnations pénales.

Sanctions en cas de condamnations au titre de l'art. 23, al. 2, LSEE (traite d'êtres humains à but lucratif et/ou organisé)

	Total	Amende	Mesure			Peine privative de liberté avec sursis			Peine privative de liberté ferme		
			Juge-ments	Mean	Median	Juge-ments	Mean	Median	Juge-ments	Mean	Median
1998	90	6	1	244	244	77	71	30	6	976	168
1999	82	11	.	.	.	58	57	18	13	523	91
2000	49	7	.	.	.	34	64	25	8	307	107
2001	59	8	.	.	.	43	87	21	8	543	76

Mean = sanction moyenne; Median = 50% des peines sont supérieures, 50% inférieures

Source: Office fédéral de la statistique, Statistique des condamnations pénales, état: janvier 2004.

Remarques:

- En interprétant la statistique, il faut se souvenir que derrière chaque condamnation se cachent généralement plusieurs victimes.
- Art. 195 et 196 ne sauraient être simplement additionnés, vu qu'ils vont souvent de pair.

ANNEXE 4**Statistique postes frontière**

Le Corps des gardes-frontière exploite actuellement 126 postes frontière, dont 30 sont mobiles. Seuls 29 postes très fréquentés sont occupés 24 heures sur 24, alors que les autres ne le sont que temporairement, surtout durant les heures de pointe.

En 2003, le Corps des gardes-frontière a délivré à la frontière 14'758 visas d'entrée et 1435 visas de transit, pour des chauffeurs essentiellement.

La même année, 101'219 personnes ont été refoulées à la frontière de manière informelle parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions d'entrée.

ANNEXE 5**Entrées illégales constatées par le Corps des gardes-frontière 1999–2003**

<i>Genre d'intervention du Corps des gardes-frontière</i>	1999	2000	2001	2002	2003
– Personnes remises à la police	30 970	26 456	26 732	32 290	34 063
– <u>Personnes entrées illégalement</u>	10 489	5 668	4 967	7 405	8 181
– Falsifications de pièces d'identité	1 762	1 684	1 864	1 986	1 934
– Infractions à la loi sur les stupéfiants	2 806	3 657	4 302	4 823	3 535
– Personnes refoulées (conditions d'entrée non remplies)	108 247	109 518	105 734	110 127	101 219

ANNEXE 6

Refoulements formels à la frontière

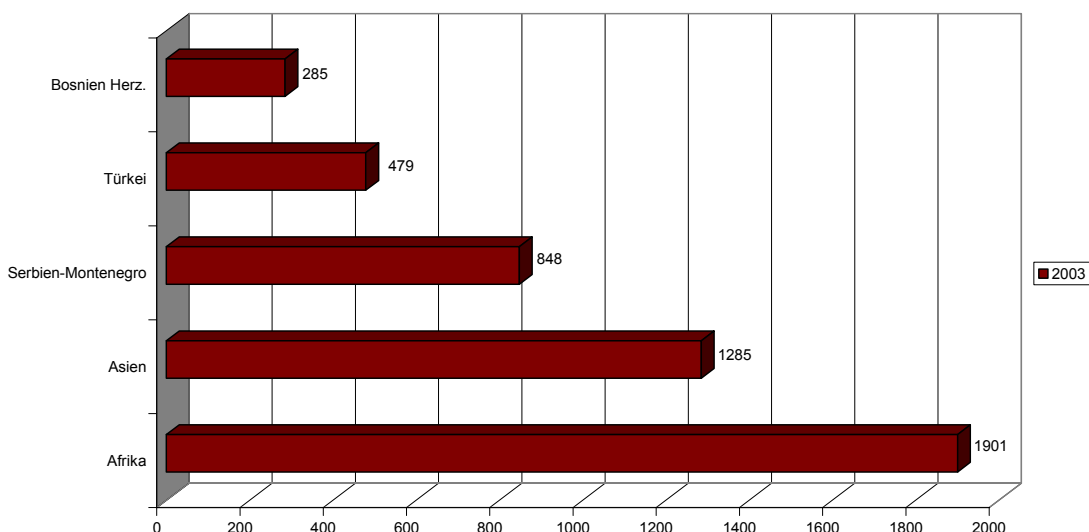
28'671 personnes ont fait l'objet d'un refoulement formel à la frontière avec rapport de contrôle (annonce à l'IMES, à l'ODR et à la police, parfois avec remise de la personne). Ce chiffre comprend:

- 10'182 personnes sans titre de voyage; 758 personnes ayant un document d'identité périmé, 1246 ayant un titre de voyage non reconnu par la Suisse; 1028 figurant dans RIPOL parce qu'elles faisaient l'objet de mesures d'éloignement; 2198 figurant dans RIPOL à un autre titre; 4388 ayant voulu déjouer le contrôle douanier; 2578 ne pouvant pas apporter la garantie qu'elles quitteraient la Suisse; 1832 ne disposant pas de moyens financiers suffisants; 1826 ayant séjourné illégalement en Suisse ou ayant exercé une activité lucrative illégale (contrôle à la sortie de Suisse).



GWK
CGFR
CGCF

Entrées illégales selon les nationalités
(choix des nationalités les plus fréquentes)



Le nombre de rapports de contrôle à la frontière (y compris ceux établis dans les aéroports) transmis à l'IMES est en hausse. Sur la base de ces rapports, plus de 600 interdictions d'entrée ont été prononcées en 2003.

S'y ajoutent 2440 annonces aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers, ainsi que 285 interdictions d'entrée traitées mais non notifiées.

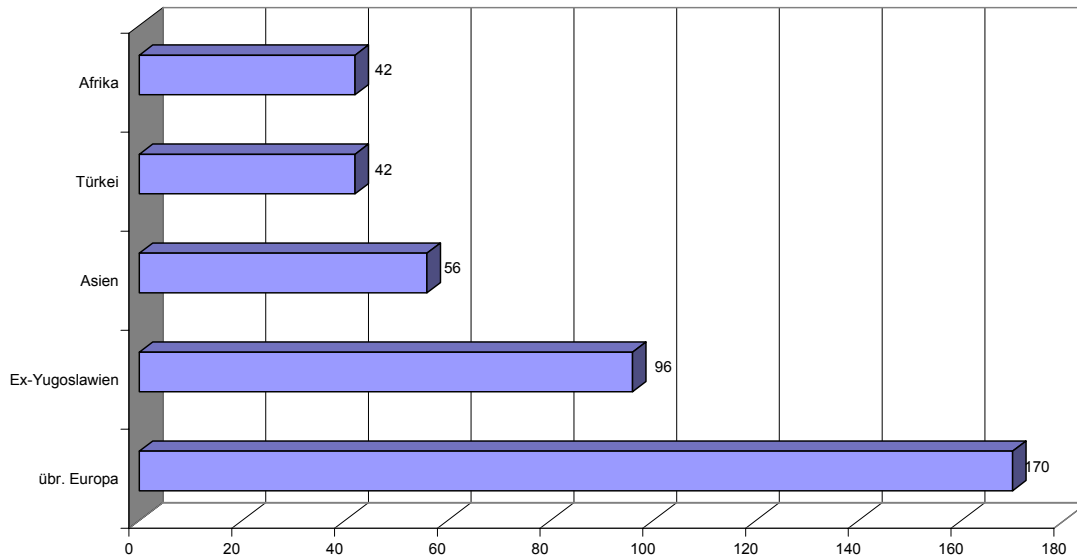
Ne figurent pas dans cette statistique les chiffres correspondants des polices cantonales des frontières (contrôle frontalier dans les gares et les aéroports).

Au total, environ 8200 personnes ont été appréhendées en 2003 alors qu'elles cherchaient à entrer illégalement en Suisse (interceptées dans la zone frontière ou la zone frontalière,

cachées dans des véhicules, etc.). La majorité des cas concernait des personnes originaires d'Afrique, d'Asie et des Balkans. On ne relève pas si les personnes ont recours à des passeurs ou si elles sont en possession de titres de voyage.



Passeurs interceptés selon les nationalités, 2003
(choix des nationalités les plus fréquentes)



ANNEXE 7

Falsifications de pièces d'identité décelées par le Corps des gardes-frontière en 2003

- *Frontière nationale*: France 736, Italie 699, Allemagne 326 et Autriche 149.
- *Pays d'origine des titulaires des falsifications*: République fédérale de Yougoslavie (281), Albanie (114), Nigéria (89), Italie (69), Turquie (55), France (50), Roumanie (45), Croatie (40), Macédoine (37).
- *Pays d'origine des documents falsifiés*: Italie (283 documents), République fédérale de Yougoslavie (161), France (140), Espagne (108), Grèce (107), Croatie (81), Belgique (76), Allemagne (73), Albanie (60), Nigéria (41).
- *Nature de la falsification*: le nombre de contrefaçons intégrales de titres de voyage continue de croître (1178). On a également enregistré des falsifications du contenu (609) et des falsifications en blanc (147). Par ailleurs, 285 documents originaux utilisés abusivement par des personnes qui n'en étaient pas les détenteurs légitimes ont été mis en lieu sûr.
- *Documents saisis*: Le plus souvent, il s'agissait de permis de conduire (612), de passeports (581), d'autorisations de séjour (257) et de cartes d'identité (256). 83 visas falsifiés ont été saisis (73 étrangers et 10 suisses), ce qui représente une augmentation de 40% par rapport à l'année précédente.

Concernant le service postal et le service du courrier, 1454 documents ont été examinés. 11 étaient falsifiés, 215 remis à l'ODR et 15 pièces d'identité appartenaient à des personnes figurant dans le système de recherches RIPOL. Les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile font fréquemment venir leur passeport par poste ou courrier.

ANNEXE 8**Demandes de réadmission en 2003**

- Total des demandes de réadmission de la Suisse à D/A/F/I: 1475
- Demandes de réadmission suisses *acceptées* par D/A/F/I: 982

- Total des demandes de réadmission de D/A/F/I à la CH: 337
- Demandes de réadmission de D/A/F/I *acceptées* par la Suisse: 162

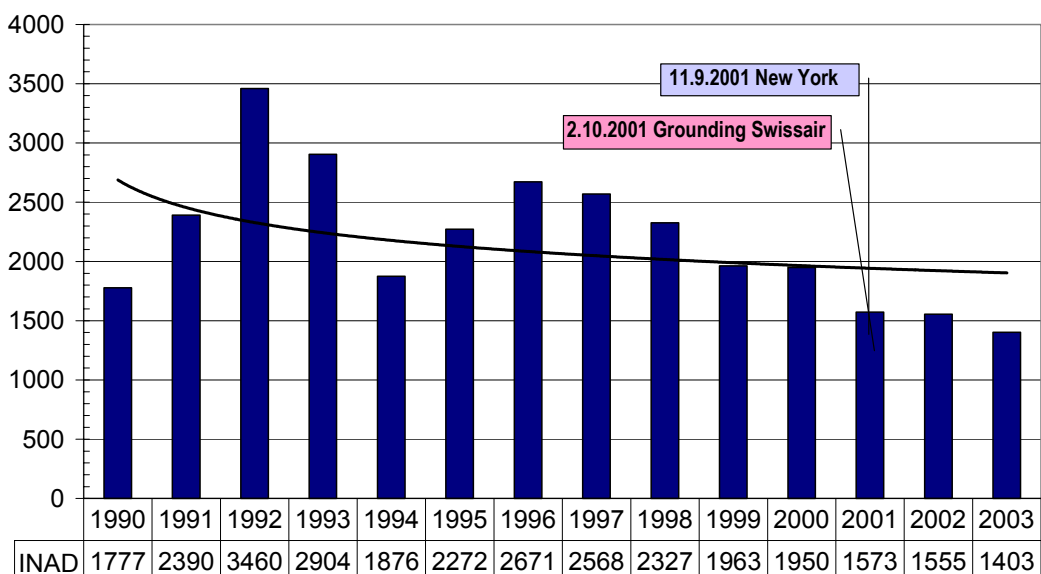
ANNEXE 9

Entrées en Suisse par l'aéroport de Zurich

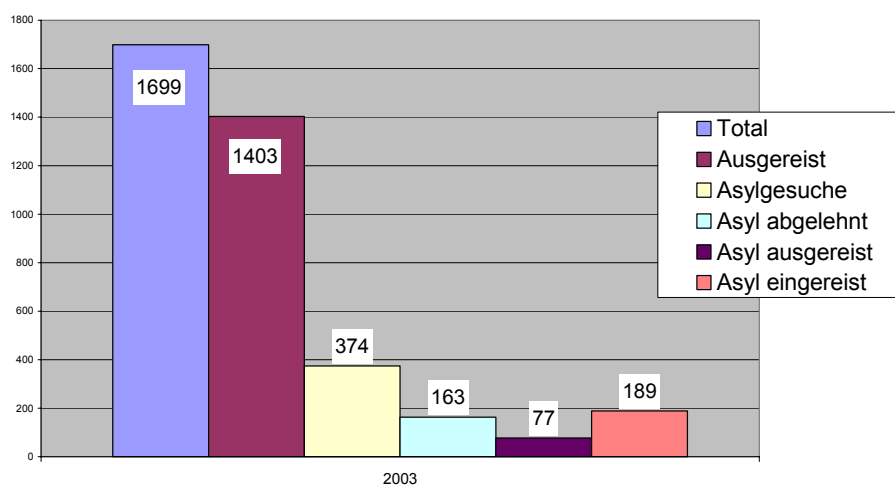
(Source de l'annexe 9: police aéroportuaire de Zurich)

Selon la police aéroportuaire, en 2003, 47 passagers refoulés ont été reconduits par 80 accompagnateurs policiers (année précédente 119).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1990 - 2003

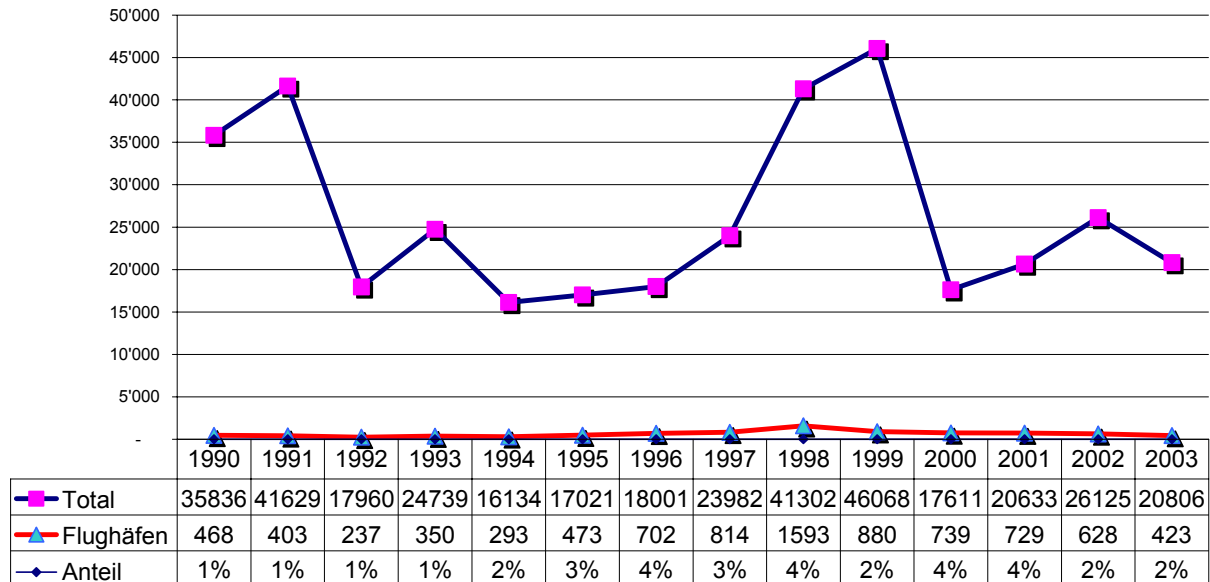


Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 2003



Asylgesuche Schweiz 1990 - 2003

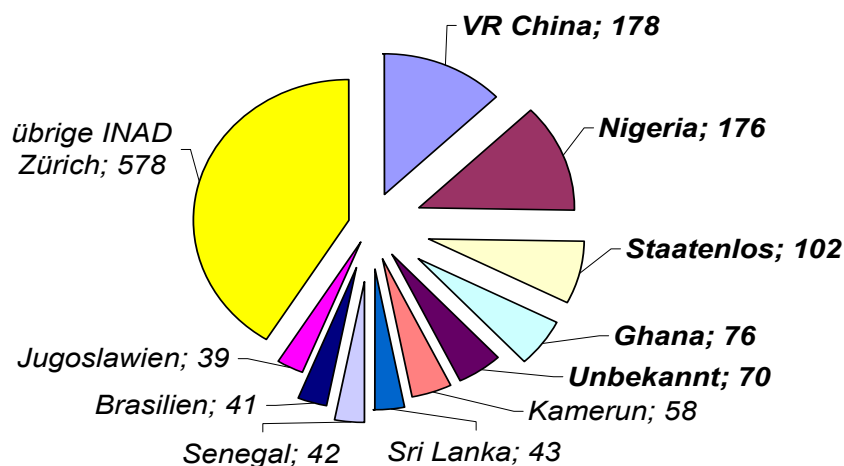
Asylgesuche Flughäfen Schweiz



Parmi les refoulés, les Chinois (178), les Nigériens (176), les apatrides (102), les Ghanéens (76) et les personnes de nationalité inconnue (70) figurent en tête (cf. graphique ci-dessous).

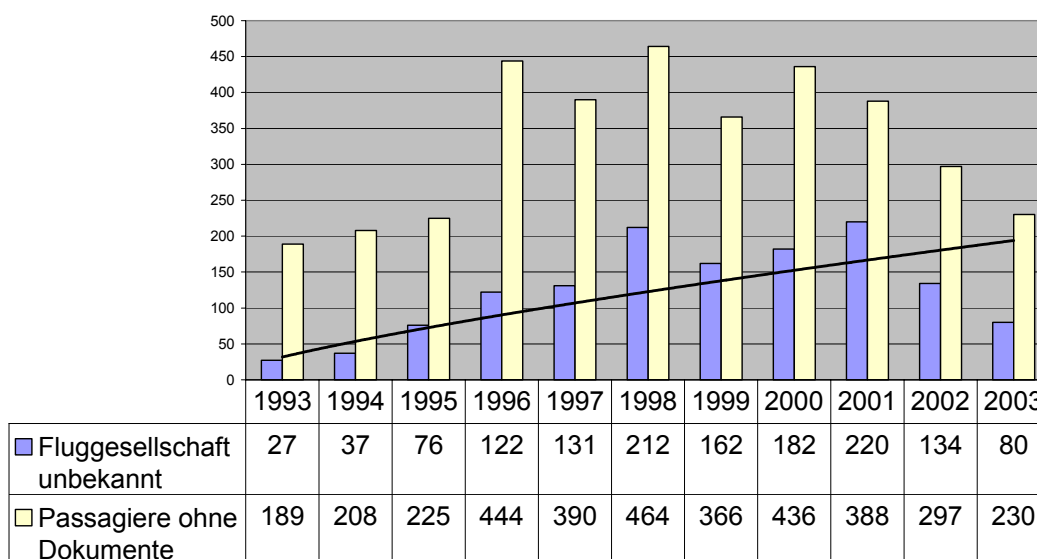
Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 2003

Total 1403



230 passagers étaient dépourvus de documents d'identité lors de leur arrivée à Zurich (année précédente 297). Ils provenaient pour l'essentiel du Libéria (34), du Cameroun (30), de Somalie (26), d'Eritrée (16) et du Burundi (12).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich Flughafen 1993 - 2003

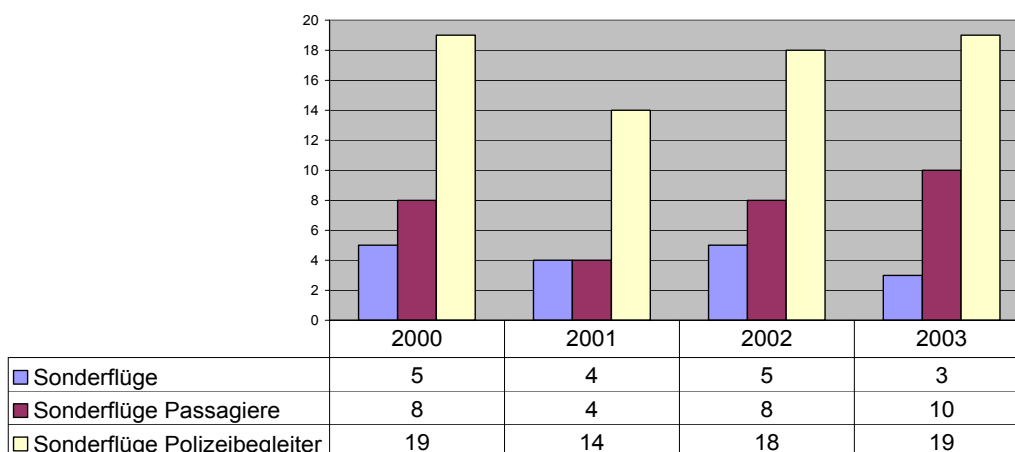


En 2003, 3 vols spéciaux (année précédente 5) ont été organisés pour 10 passagers refoulés au total (année précédente 8). Swiss conteste les frais des vols spéciaux rendus nécessaires à cause du comportement des passagers refoulés (une procédure de recours est en suspens).

Si le rapatriement n'est pas réalisable ou n'est pas possible dans les délais légaux, l'entrée en Suisse doit être autorisée.

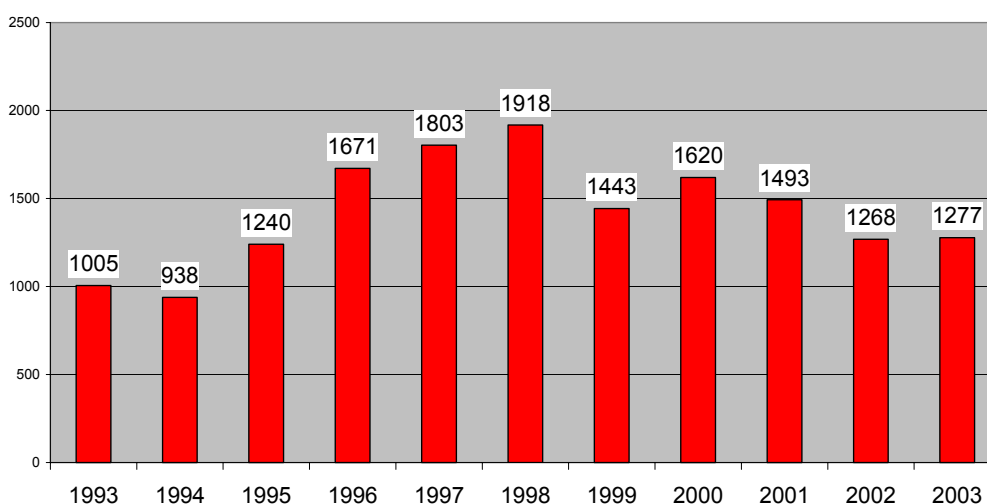
Afin d'empêcher les rapatriements, les passeurs utilisent des méthodes de plus en plus raffinées (itinéraires secrets; destruction, dissimulation ou substitution des pièces d'identité, etc.).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen Sonderflüge 2000 - 2003

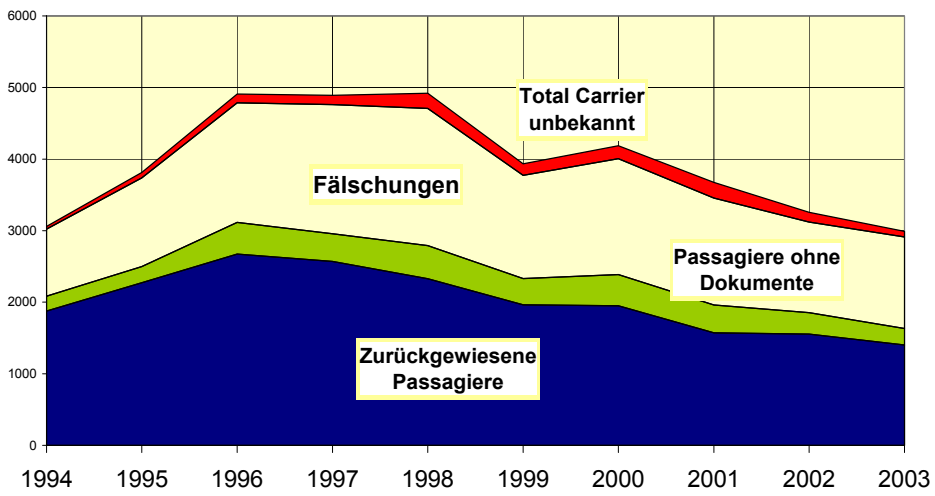


En 2003, la police aéroportuaire a examiné 3596 (année précédente 3869) documents suspects. Ainsi, elle a décelé 1277 falsifications (année précédente 1268). Malgré la diminution du nombre de passagers, les falsifications restent sur un niveau quasi constant depuis 1999. La qualité des falsifications s'est quant à elle améliorée. Le chiffre noir est sans doute beaucoup plus élevé, parce que les falsificateurs opèrent de plus en plus professionnellement, parce que de nombreux documents sont insuffisamment protégés contre les falsifications et les abus, et parce que des moyens techniques inadéquats et des effectifs insuffisants ne permettent de contrôler sérieusement qu'une petite partie des documents et des détenteurs de documents.

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1993 - 2003 Entdeckte Ausweisfälschungen



Les compagnies aériennes sont responsables de l'encadrement et du rapatriement des passagers refoulés. En 2003, la police aéroportuaire de Zurich n'a pas été en mesure d'établir dans 80 cas (année précédente 134) quelle compagnie avait transporté le passager refoulé. L'obligation de rapatriement ne peut être invoqué qu'à l'égard de la compagnie ayant amené le passager.

Illegale Migration Zürich-Flughafen 1994 - 2003

ANNEXE 10**Etrangers appréhendés en 2003 par le Corps des gardes-frontière au titre d'activités lucratives illégales**

• Activité lucrative illégale (total)	1496
<i>dont:</i>	
• <i>Cas transmis à la police</i>	1050
• <i>Refoulements avec rapport de contrôle à la frontière</i>	372
• <i>Refoulements sans rapport de contrôle à la frontière</i>	74

ANNEXE 11

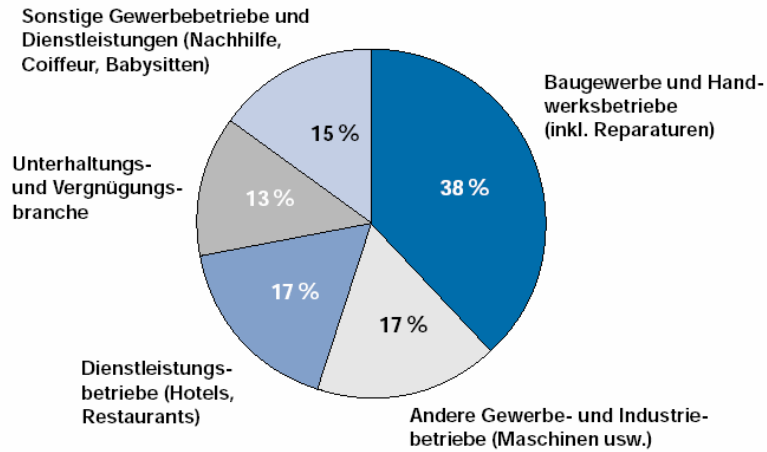
Condamnations pénales pour travail au noir

- La majorité des condamnations concernent l'hôtellerie et restauration, la construction, la branche du travail domestique et celle du nettoyage ainsi que l'agriculture.
- Une grande partie des montants des amendes infligées pour la première fois sont plus bas que les émoluments perçus pour l'octroi d'une autorisation.
- En général, l'amende perçue en cas de travail au noir d'une durée inférieure à une année s'élève entre 300 et 400 francs, frais administratifs inclus.
- Des amendes plus élevées (500 à 800 francs) sont perçues lorsque l'employeur recourt de manière répétée aux services de travailleurs étrangers sans autorisation de séjour.
- Depuis le milieu de 2003, on observe une hausse relative des amendes et des peines de prison avec sursis (d'une à deux semaines), qui restent toutefois à un niveau bas.
- Dans certains cas, des amendes plus élevées (environ 25'000 francs) sont infligées aux personnes employant des travailleurs au noir, en particulier lorsque le travail est lié à d'autres délits ou lorsqu'il s'agit de prostitution.

ANNEXE 12

Documentation concernant le travail au noir

Schattenwirtschaft nach Sektoren



(Source: Prof. Schneider, Universität de Linz)

Ampleur du travail au noir

Source: Stagnieren der Schattenwirtschaft, Schneider. Januar 2004, gleiche Aussage für das Jahr 2001:
<http://www.treffpunkt-arbeit.ch/seco/site/de/M4/20020124083328/navContent>

Tabelle 5: Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in Deutschland, Österreich und der Schweiz über den Zeitraum 1995 bis 2004¹⁾

Jahr	Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in 1.000 Personen					
	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte
1995	7.320	878	575	75	391	55
1996	7.636	939	617	83	426	61
1997	7.899	987	623	86	456	67
1998	8.240	1.039	634	89	462	69
1999	8.524	1.074	667	93	484	74
2000	8.621	1.103	703	99	517	79
2001 ¹⁾	8.909	1.149	734	104	543	84
2002	9.182	1.194	746	109	556	88
2003 ²⁾	9.420	1.225	769	112	565	90
2004 ²⁾	9.267	1.205	789	114	568	90

¹⁾ Erläuterungen: **Inländische Vollzeitschwarzarbeiter sind eine fiktive Größe**, die aus den Stunden, die in der Schattenwirtschaft gearbeitet werden, berechnet werden. Die illegal ausländischen Beschäftigten stellen eine erste Abschätzung der illegal (für Schattenwirtschaftsaktivitäten) beschäftigten Ausländer dar.

²⁾ Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Arbeitsamt-Statistiken noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

ANNEXE 13

Abus du droit des étrangers en vigueur

On ne dispose pas de statistique concernant les abus découverts. Les principales formes d'abus sont les suivantes:

1. Autorités trompées quant au motif du séjour lors de la procédure d'obtention du visa ou lors de l'entrée en Suisse

- Fausse déclaration concernant le motif du séjour (p. ex. séjour de courte durée non soumis à autorisation ou séjour touristique). La personne n'a pas l'intention de respecter l'obligation de quitter la Suisse et prévoit d'exercer une activité lucrative (p. ex. dans les domaines de l'agriculture, de la prostitution) ou de rester chez des membres de la famille déjà établis en Suisse.
- Présentation de fausses lettres d'invitation ou d'invitations de complaisance afin d'obtenir frauduleusement un visa.

2. Conclusion d'un mariage de complaisance et maintien abusif d'un mariage qui a échoué

- Mariage conclus sans volonté véritable de créer une communauté conjugale; le mariage n'est conclu que dans le but d'obtenir une autorisation de séjour et de contourner ainsi les dispositions légales régissant l'admission des étrangers. Le mariage a souvent lieu contre paiement.
- Maintien d'un mariage dans l'unique but de conserver un droit de séjour.

3. Regroupement familial ultérieur (différé) des enfants

- Demandes de regroupement familial des enfants après une longue séparation déposées juste avant que les enfants aient atteint l'âge d'exercer une activité lucrative (après la scolarité obligatoire dans le pays d'origine ou juste avant la majorité). La demande ne vise pas le regroupement familial, mais seulement l'avenir économique des enfants. Ces derniers n'ayant pas accompli leur scolarité en Suisse, ils risquent fort d'être confrontés à d'importants problèmes d'intégration.

4. Dépôt de faux documents ou dissimulation de faits essentiels

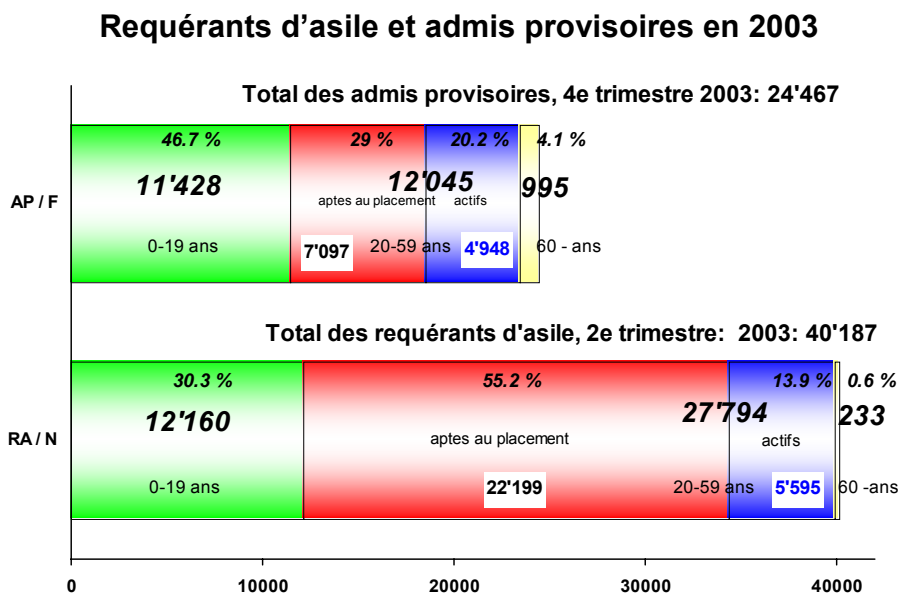
- Faux enregistrements dans le registre des naissances, dans le but de prouver l'existence d'un enfant lors du regroupement familial.
- Faux enregistrements dans le registre d'état civil, dans le but de dissimuler un mariage déjà conclu dans le pays d'origine (principalement des mariages religieux, p. ex. ceux célébrés par des imams) et de pouvoir ainsi conclure un autre mariage en Suisse.
- Dissimulation d'enfants issus par exemple d'une relation avec une ressortissante du pays d'origine alors que l'homme est marié à une Suissesse.

ANNEXE 14**Demandes d'asile abusives**

Décision selon les art. de la loi sur l'asile	2000	2001	2002	2003
Art.32, al. 1	225	205	376	252
Art.33	81	90	94	118
Total	306	295	470	370

ANNEXE 15**Décisions de non-entrée en matière**

Décision selon les art.	2000	2001	2002	2003
Non-remise de documents de voyage	1 270	763	1 080	2 971
Dissimulation de la véritable identité	818	677	676	755
Violation de l'obligation de collaborer	1 679	1 184	1 818	1 349
Total	3 767	2 624	3 574	5 075

ANNEXE 16**Requérants d'asile actifs et personnes admises à titre provisoire**

Les chiffres présentés ci-dessus indiquent que les personnes admises à titre provisoire sont plus nombreuses sur le marché du travail que les requérants d'asile, ce qui peut s'expliquer par les facteurs suivants:

- ⇒ Parmi les 40'187 requérants d'asile, près de 13'000 se trouvent en phase de renvoi et près de 10'000 sont depuis moins de trois mois en Suisse: les personnes de ces deux catégories ne sont pas autorisées à travailler.
- ⇒ Durant la première année de séjour, 4% des requérants d'asile sont actifs. Durant la deuxième année de séjour, ils sont 23% à travailler et après la quatrième année 38%. Parmi les requérants séjournant depuis plus de cinq ans en Suisse, le taux de personnes actives atteint 83% (cf. «Die Asylsuchenden auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt», Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, FSM, 1996–2000).
- ⇒ Le groupe des personnes admises à titre provisoire séjourne plus longtemps en Suisse que le groupe des requérants d'asile et a, par conséquent, de plus grandes chances d'être intégré dans le marché du travail. Ce groupe est principalement composé de familles, ce qui explique pourquoi la proportion d'enfants et de jeunes entre 0 et 19 ans (non compris dans les statistiques) est plus élevée que pour le groupe des requérants d'asile.

Le nombre de personnes actives sur le marché suisse du travail (requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire) diminue au fil des ans. Bien que le nombre des demandes liées à l'asile ait diminué presque de moitié depuis 1999, le nombre des personnes de cette catégorie présentes sur le marché du travail n'a pas diminué pour autant.

En 2003, 19% des procédures d'asile se sont conclues par une réglementation provisoire ou définitive du séjour. 6,8%, soit 1638 personnes, ont reçu l'asile en Suisse en raison de leur statut de réfugié. 12,2%, soit 3414 personnes, ont été admises à titre provisoire.

ANNEXE 17

Statistique de la criminalité du canton de Zurich (KRISTA) pour 2003

Personnes suspectées en fonction du type de délit et du statut du séjour (ressortissants suisses / ressortissants étrangers):

L'essentiel en bref:

La statistique dénombre en tout 31'371 suspects; 51,3% sont Suisses et 48,7% de nationalité étrangère

Infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle:

Les suspects sont plus souvent des ressortissants étrangers (51,5%) que des Suisses (48,5%), surtout en ce qui concerne les meurtres (étrangers: 64,3%). Près de la moitié des suspects étrangers sont en possession d'une autorisation d'établissement et près d'un quart d'une autorisation de séjour. Environ 12% des suspects étrangers sont des requérants d'asile.

Vol et brigandage:

Les suspects sont plus souvent des ressortissants étrangers (plus de 60%) que des ressortissants suisses (moins de 40%), surtout en ce qui concerne le brigandage (étrangers: 69,6%). Les vols (sans effraction et les vols à l'arraché) sont commis à 40,1% par des requérants d'asile. Environ 10% des ressortissants étrangers suspectés de vol se tiennent illégalement en Suisse.

Infractions contre l'intégrité sexuelle:

Les suspects sont plus souvent des ressortissants suisses (56,6%) que des ressortissants étrangers (43,4%). Les suspects étrangers sont généralement en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement (au total: 79,8%).

Infractions à la loi sur les stupéfiants:

Les suspects sont plus souvent des ressortissants suisses (61,5%) que des ressortissants étrangers (38,5%). Si l'on ne considère que le trafic de drogue, la proportion de suspects étrangers s'élève à 61,8% (ressortissants suisses: 38,2%). Parmi ces derniers, on compte une grande proportion de requérants d'asile (29,3%) et de personnes séjournant illégalement (16,6%).

ANNEXE 18

Résumé des résultats du rapport AGAK (groupe de travail «Criminalité des étrangers»)

46% des personnes condamnées en 1998 (66'117 au total) étaient de nationalité étrangère.

Les requérants d'asile représentent quelque 7% de l'ensemble des personnes condamnées. La proportion des condamnations est deux fois plus élevée chez les jeunes requérants d'asile de sexe masculin que parmi les citoyens suisses de la même tranche d'âge. 37% de l'ensemble des infractions liées aux stupéfiants ont été commises par des requérants.

Le taux des condamnations pénales culmine chez les requérants d'asile de sexe masculin de moins de 30 ans qui séjournent en Suisse depuis moins de deux ans (15% d'entre eux ont été condamnés, et même 28% si l'on inclut les infractions à la législation sur les étrangers).

20% de l'ensemble des personnes condamnées n'avaient pas de domicile en Suisse (séjour sans autorisation, séjour illégal, «tourisme à but criminel»). Un tiers de ces personnes a été condamné exclusivement pour des infractions à la LSEE. Les délits les plus fréquents sont le blanchiment d'argent (43% des condamnations), la contrebande de drogue (44%), l'assassinat et l'homicide volontaire (36%), le cambriolage (estimé à 36%), le vol (30%) et le trafic de stupéfiants (29%).

Les hommes étrangers domiciliés en Suisse présentent un taux de condamnations plus élevé que les Suisses (30% en moyenne). 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.

Il existe de grandes différences selon la nationalité des personnes condamnées. Les ressortissants d'Etats d'Europe occidentale sont moins souvent condamnés que ceux d'Europe orientale. Cela pourrait être dû à des facteurs culturels et aux conditions de vie différentes de ces deux catégories.

Dans l'ensemble, la proportion d'étrangers est particulièrement forte parmi les personnes condamnées pour infractions violentes (principalement rixes et agressions, 82%), trafic de stupéfiants (80%) et cambriolage (estimé à 64%).

Si le nombre total de dénonciations 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 le nombre de suspects suisses a diminué d'un tiers. Selon la statistique criminelle 2002 de la police, 53,4% des personnes appréhendées étaient des étrangers en situation régulière (maximum en 1998: 54,8%).

La Suisse attire manifestement les personnes venant à des fins criminelles en raison de son niveau de vie élevé. Dans ces circonstances, le système de voies de droit, très développé, et les conditions de détention relativement clémentes ne sont guère propres à dissuader les criminels potentiels venant de pays du tiers-monde.

Les membres de groupements extrémistes peuvent se servir d'un séjour en Suisse pour développer leurs structures logistiques.

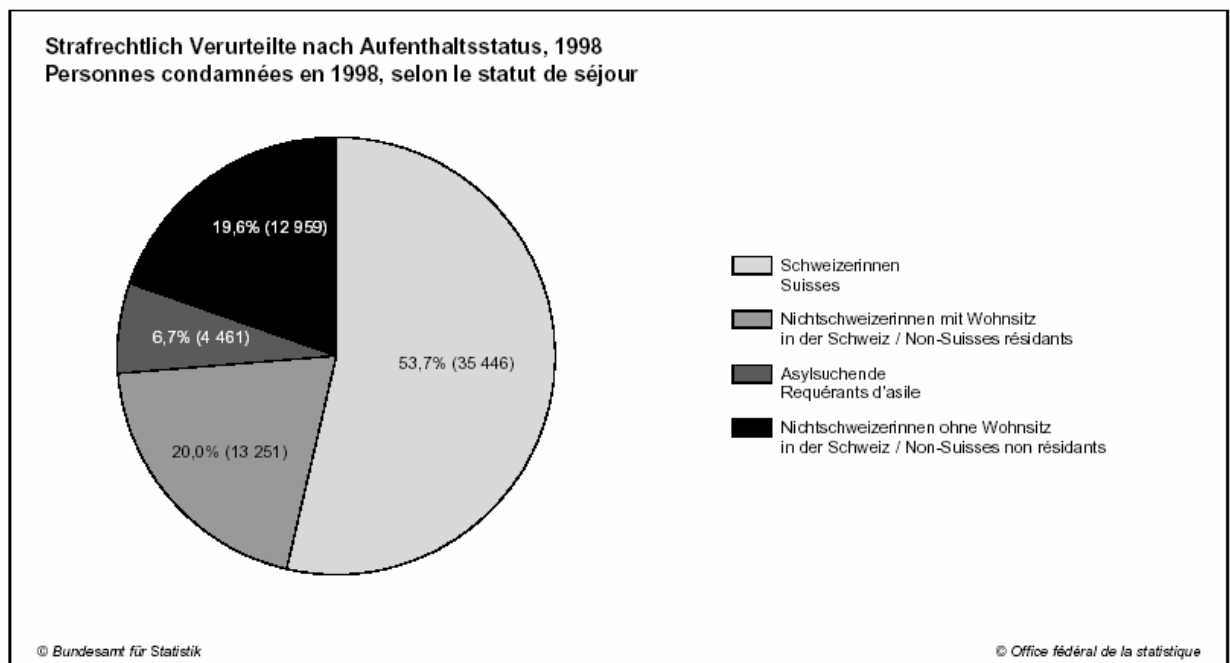
Une comparaison internationale montre que la Suisse présente toujours un faible taux de criminalité, malgré une proportion élevée d'étrangers par rapport aux auteurs d'infractions présumés et par rapport à la population résidente.

Constatations du Corps des gardes-frontière

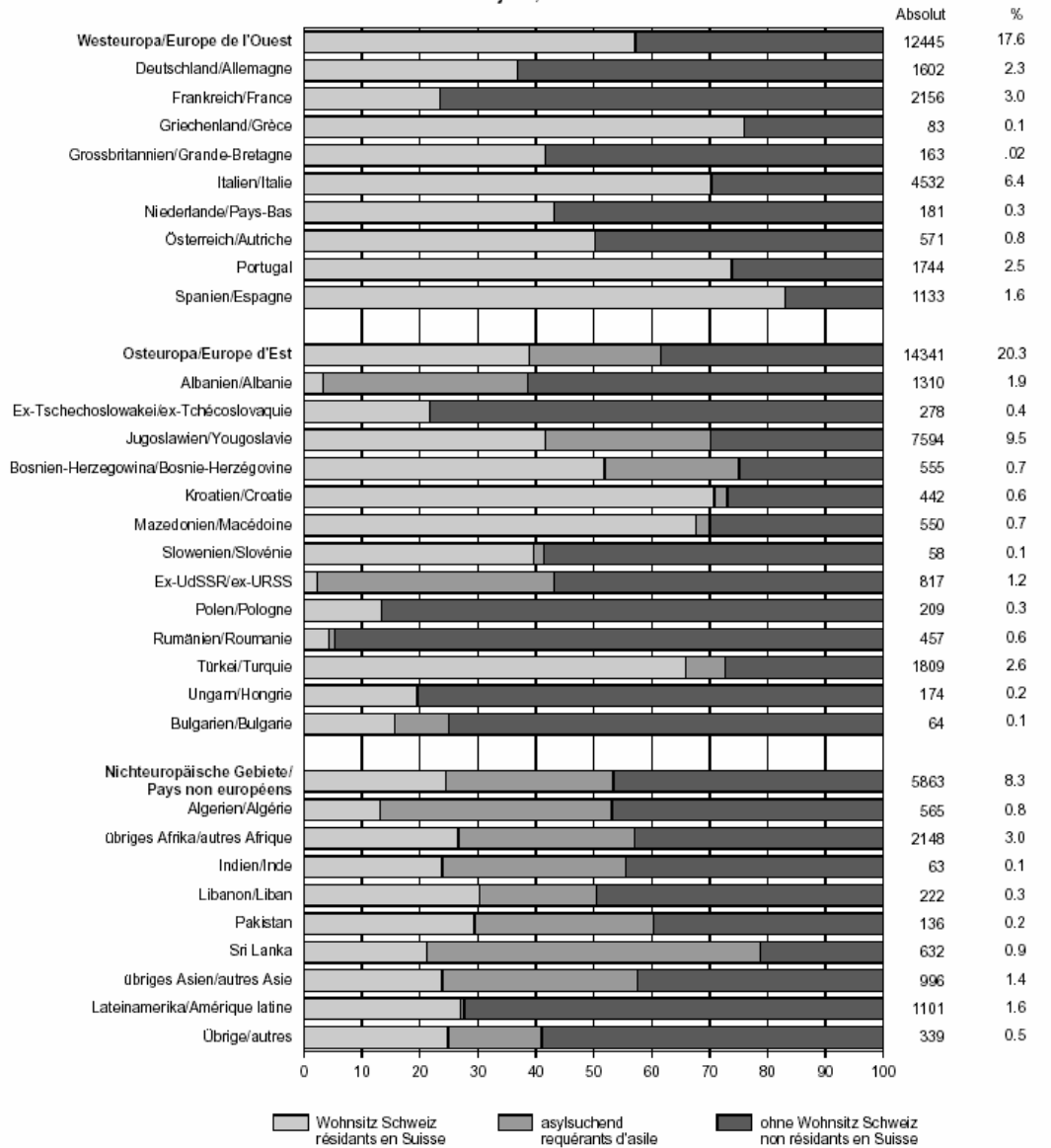
On observe lors des contrôles à la frontière, du fait des objets apportés par les voyageurs (par ex. outils de cambrioleurs) ou des circonstances générales, que certaines personnes veulent entrer en Suisse à des fins délictueuses (pas de statistiques). En 2003, les contrôles à la frontière ont permis de trouver des biens volés dans 490 cas, dont 155 au départ de la Suisse.

Les auteurs sont majoritairement des ressortissants d'Europe orientale ou des gens du voyage.

Données statistiques



Verurteilungen nach Nationalität und Aufenthaltsstatus, 1998
Condamnations selon la nationalité et le statut de séjour, en 1998



ANNEXE 19

Rapport final du groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK) du 5 mars 2001 Note d'information du DFJP

1. Situation initiale et mandat

A la fin des années 90, divers représentants des services publics (autorités politiques des cantons et des communes, Corps des gardes-frontière, police, administration, écoles) ont été victimes d'infractions et de menaces. On s'est alors demandé si l'on disposait de bases juridiques et d'instruments suffisants. La Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) s'est proposée d'étudier l'idée d'une campagne d'information à large échelle. Le groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK) a donc été institué. Composé de représentants de toutes les autorités concernées de la Confédération, des cantons et des villes, il a été chargé d'analyser l'état de la menace en matière de criminalité des étrangers, d'évaluer les normes en vigueur et les instruments disponibles, d'examiner les compétences, les structures et les procédures et de faire des propositions. La direction a été confiée, en co-présidence, à MM. Roland Eberle, alors chef du Département de la justice et de la sécurité du canton de Thurgovie, et Peter Huber, alors directeur de l'Office fédéral des étrangers (DFJP).

2. Points essentiels des travaux

Les travaux ont rapidement révélé l'ampleur extrême de la problématique de la criminalité des étrangers. Les principaux aspects envisagés sont les suivants:

- présentation et valeur indicative des documents statistiques
- rapport entre les dangers réels et leur perception subjective
- aspects structurels et compétences
- questions d'information, d'analyse, de coopération et de coordination
- questions de contrôle et de protection
- problème des ressources
- problèmes liés aux tâches de relations publiques et aux comptes rendus des médias
- questions d'intégration et mesures susceptibles de créer la confiance.

Il est à noter que de nombreux aspects ne sont pas spécifiques aux étrangers mais qu'ils valent en général pour la criminalité. Il n'en reste pas moins que la criminalité des étrangers demande des mesures particulières, vu qu'elle est plus élevée en regard des infractions commises par des Suisses et qu'elle englobe une proportion particulièrement importante de délits violents et de délits graves en relation avec des stupéfiants. Par ailleurs, les principes de l'Etat de droit 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.

L'AGAK s'est principalement penché sur la question du matériel statistique disponible, s'attachant à évaluer le potentiel de criminalité qu'il indique, à déterminer et à analyser les

principaux problèmes et carences, à cerner les mesures requises d'une part du point de vue des institutions et des œuvres d'entraide suisses et d'autre part du point de vue des communautés d'étrangers les plus concernées, et à en déduire quelles mesures il s'impose de prendre. Les résultats d'enquêtes auprès des victimes et de statistiques étrangères ont été intégrés dans les travaux, sans toutefois pouvoir être approfondis.

On constate que bien des choses ont changé récemment, tant à l'échelon de la Confédération qu'à celui des cantons, dans les domaines qui ont trait à la sécurité au sens large, à la criminalité et à sa répression en général, mais aussi aux étrangers. De nombreux projets qui touchent tant les aspects matériels de la criminalité des étrangers que des questions de compétence et d'exécution, et qui traitent de questions que l'AGAK juge tout à fait importantes, ont été lancés. Il faudra donc, au moins en partie, poursuivre les travaux entrepris, ce qui permettra aussi de répondre aux objectifs de l'AGAK.

L'exploitation du vaste matériel statistique réuni par l'AGAK a permis de tirer le constat suivant:

Malgré la grande diversité dans le mode de saisie et de traitement des données sur la criminalité, avec un résultat en somme peu satisfaisant, les **relevés statistiques** montrent nettement que la part des étrangers est grande non seulement parmi les personnes suspectes recensées dans les statistiques criminelles de la police (1999: 54,3%), mais aussi parmi les personnes condamnées (1998: 46,3%). La proportion des requérants d'asile est particulièrement élevée. Par rapport à la population adulte moyenne de chaque catégorie, la part des personnes condamnées est de 0,8% pour les Suisses et de 1,3% pour les étrangers, allant jusqu'à 7,8% pour les requérants d'asile (à peu près dix fois plus que les Suisses et six fois plus que les autres étrangers). Si l'on excepte les infractions au code de la route, à la législation sur les étrangers et au code pénal militaire, les chiffres sont de 0,3% pour les Suisses (15'576 condamnés), 0,6% pour les étrangers (5958 condamnés) et 4% pour les requérants d'asile (2289 condamnés; environ douze fois plus que les Suisses).

Relevons un fait notable, auquel on ne s'attendait pas vraiment et qu'il n'est guère possible d'expliquer sans une analyse plus poussée: **les condamnations pénales d'étrangers qui sont depuis un certain temps en Suisse, les hommes surtout et, de manière moins marquée, les femmes, sont plus fréquentes;** cependant, les personnes nées en Suisse ne sont pas les plus touchées, quelle que soit leur tranche d'âge. 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 mène aux conclusions suivantes: s'agissant des requérants d'asile, il convient de prendre, dès leur arrivée, des mesures propres à les empêcher de commettre des infractions; quant aux autres étrangers, il faut plutôt les empêcher de glisser ultérieurement vers la criminalité.

3. Mesures à prendre

En regard de cet état de fait, il est essentiel de prendre des mesures pour mieux intégrer les étrangers. Cette appréciation de l'AGAK correspond aux déclarations des représentants des institutions, des œuvres d'entraide et des communautés étrangères qu'il a entendus, et qui désignent tous le **manque d'intégration** comme la **raison majeure de la forte criminalité étrangère**. Indissociable des efforts d'intégration, une **meilleure information des étrangers** sur l'organisation, les tâches, les compétences et le fonctionnement des autorités, sur les règles qui s'appliquent en Suisse et sur les usages et les sanctions prévues en cas de faute est tout aussi importante. Le concours de personnes de la même catégorie de population joue un rôle majeur.

Dans le **domaine de l'asile**, il est essentiel de faire une distinction entre *requérants d'asile* et *personnes à protéger*. Les premiers fuient souvent leur pays pour des raisons politiques ou économiques; ce sont pour la plupart des hommes, célibataires ou ayant laissé leur famille derrière eux. Quand toute une tranche de population est menacée (conflit ou guerre civile comme en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo), ce sont des familles entières qui cherchent refuge dans un autre pays.

Parmi ces personnes, il importe avant tout de repérer celles qui ont un passé criminel dès leur accueil dans les centres d'enregistrement et s'assurer que l'ODR et la Commission suisse de recours en matière d'asile traitent leurs demandes en priorité. Afin d'éviter que les jeunes hommes célibataires surtout ne tombent dans le crime, il faut promouvoir les structures d'encadrement et les programmes d'occupation, qui existent déjà dans certains cantons. En outre, l'accès aux centres d'hébergement collectif doit être contrôlé de manière adéquate, 24 heures sur 24, pour éviter que ces lieux ne soient utilisés pour des activités criminelles et pour assurer, par cette présence, un effet préventif. Une bonne coopération entre la police et les services sociaux est indispensable pour assurer ces contrôles. Il est également nécessaire de prendre des mesures préventives en faveur de l'intégration des personnes du domaine de l'asile qui restent à plus long terme en Suisse, en particulier les étrangers admis à titre provisoire, afin d'éviter une marginalisation propre à favoriser la criminalité.

Les activités de contrôle, tant sous leur aspect préventif que répressif, sont donc particulièrement importantes. En font partie les contrôles à la frontière, dans les hôtels et les établissements para-hôteliers et dans les centres d'hébergement pour étrangers et requérants d'asile, les contrôles des transports ferroviaires et routiers ainsi que les contrôles dans le milieu de la prostitution et de manière plus générale dans les régions et les quartiers sensibles. De plus, une présence plus marquée des services chargés des contrôles accroît le sentiment de sécurité de la population. Il faudrait accorder plus de poids à la possibilité de surveiller un étranger reconnu comme dangereux en l'assignant à résidence et en contrôlant strictement la mise en œuvre de cette mesure, par exemple au moyen de la surveillance électronique. Une adaptation de la politique et de la pratique en matière de visas devrait également être envisagée sous l'angle des contrôles et des risques.

Par ailleurs, il s'impose d'**optimiser la coopération entre les autorités et notamment de favoriser l'échange d'informations, l'analyse de situation et la diffusion de renseignements**. L'AGAK soutient notamment les objectifs de projets en cours tels qu'USIS,

ProjEff, Strupol, SWISS-AFIS, les accords de coopération policière et le «partenariat alpin d'information» avec les pays voisins, ainsi que l'élaboration d'un code de procédure pénale suisse et les travaux législatifs visant à régler définitivement l'identification des personnes par les profils ADN. La mise en œuvre des mesures qu'il propose pourrait nécessiter l'une ou l'autre adaptation du droit en vigueur (domaine de l'informatique et de la protection des données, protection des victimes et des témoins, garanties de procédure). L'AGAK pense cependant qu'il faut d'abord appliquer de manière conséquente le droit en vigueur et mieux exploiter le cadre des sanctions légales.

Dans le domaine du «**tourisme à but criminel**», la possibilité d'exécuter les peines dans le pays d'origine du délinquant devrait contribuer sensiblement à réduire l'attrait de la Suisse. Il faut donc signer rapidement la convention additionnelle à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées et conclure des accords bilatéraux. 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 est nécessaire de conclure dans toute la mesure du possible des accords avec les Etats concernés.

Soulignons enfin que **la sécurité a son prix**. La situation précaire des ressources des autorités concernées, que ce soit à l'échelon de la Confédération, des cantons ou des villes, est préoccupante. L'AGAK plaide donc avec insistance pour que l'on comble aussi vite que possible les lacunes en matière de personnel et de finances, à tous les niveaux et malgré la situation financière, sachant qu'un investissement adéquat dans la prévention coûte moins cher que les conséquences des problèmes dus à l'absence de moyens.

4. Marche à suivre

Le rapport, qui contient en tout 32 propositions de mesures dans tous les domaines, en partie répressives et en partie préventives, a été présenté à la CCDJP le 21 mai 2001 lors d'une conférence extraordinaire. La CCDJP a arrêté la marche à suivre, qui a été approuvée par le DFJP, en ces termes:

- La conférence a approuvé la constitution d'un groupe de travail dirigé par M. Beat Hegg (secrétaire général de la CCDJP), dans lequel les principaux secteurs concernés des cantons sont représentés. Ce groupe de travail est chargé de concevoir la mise en œuvre des mesures proposées et présentera ses premiers résultats si possible lors de la conférence d'automne début novembre. Le secrétaire général de la CCDJP fixera sa composition. Le groupe de travail comprendra deux personnes du DFJP et deux du Corps des gardes-frontière, du fait qu'il existe de nombreuses interfaces avec des projets de la Confédération (USI, ProjEff, contrôles à la frontière, etc.).
- La conférence a approuvé à l'unanimité la publication du rapport.

ANNEXE 20**Demandes invoquant un cas de rigueur soumises à l'ODR et à l'IMES conformément à la circulaire du 21 décembre 2001 (état au 18 juin 2004)**

Canton.	Dossiers	Personnes	Doss. en %	Pers. en %
VD	687	1'784	69.3%	69.6%
GE	130	361	13.1%	14.1%
FR	43	124	4.3%	4.8%
BE	52	114	5.2%	4.4%
NE	24	52	2.4%	2.0%
TI	14	44	1.4%	1.7%
BL	9	18	0.9%	0.7%
BS	9	16	0.9%	0.6%
SO	6	16	0.6%	0.6%
JU	5	15	0.5%	0.6%
VS	3	10	0.3%	0.4%
LU	2	2	0.2%	0.1%
SH	2	2	0.2%	0.1%
ZG	2	2	0.2%	0.1%
ZH	1	1	0.1%	0.0%
AG	1	1	0.1%	0.0%
SZ	1	1	0.1%	0.0%
Total	991	2 563	100%	100%

Sur les 2563 personnes concernées par ces demandes, 1002 (39,1%) ont à ce jour obtenu un titre de séjour.

Environ 70% des demandes invoquant un cas de rigueur (IMES et ODR) concernaient le canton de Vaud.

Les demandes invoquant un cas de rigueur qui ont été adressées à l'IMES émanaient de treize cantons. Sur les 720 personnes concernées, 562 ont obtenu une autorisation de séjour. Pour 155 personnes, la décision a été négative; jusque-là, tous les recours déposés auprès du Tribunal fédéral et du Service des recours du DFJP ont été rejetés. De nombreuses demandes ont été déposées par des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, en majorité d'anciens saisonniers qui, à la fin de la guerre dans les Balkans, ne remplissaient pas les conditions requises pour que leur admission provisoire soit transformée en une autorisation

de séjour. Viennent ensuite les demandes émanant de personnes originaires d'Amérique du Sud (Equateur et Colombie notamment).

Cas personnels d'extrême gravité admis par l'IMES (*total*)

(art. 13, let. f, OLE)

(arrondi)	Total:	dont demandes d'asile rejetées/admissions prov.:
1998	3600	2700
2000	2100	1500
2002	5400	4400
2003	4200	3400

ANNEXE 21

Problèmes posés par l'exécution des renvois

Non-coopération pour obtenir un document de voyage

Un grand nombre de personnes refusent obstinément de coopérer pour obtenir un document de voyage. Etant donné que ces personnes ne peuvent pas être identifiées, les représentations des pays d'origine présumés ne délivrent pas de document de remplacement. Ainsi, pour les ressortissants algériens qui sont tenus de partir, l'identification est de facto impossible dans 70 à 80% des cas traités. La non-coopération des personnes tenues de partir n'a aucune conséquence négative pour elles: au contraire, elle augmente leurs chances de rester en Suisse.

Etablissement de documents de remplacement pour les candidats au retour volontaire

Les pays comme l'Erythrée, l'Ethiopie ou l'Iran (respectivement 453, 1227 et 321 personnes dont l'exécution du renvoi est en suspens – état au 30.4.2004) ne délivrent un document de remplacement que lorsque la personne tenue de partir souhaite retourner volontairement dans son pays d'origine. Dans ce cas de figure, un rapatriement sous contrainte n'est pas possible. Si certaines représentations étrangères (Cameroun, Nigéria, Erythrée et Ethiopie notamment) reconnaissent que les individus tenus de partir sont des ressortissants de leur pays, elles ne sont pas pour autant disposées à établir un document de remplacement, en particulier lorsque les personnes concernées vivent depuis longtemps en Suisse ou que le pays d'origine invoque d'autres motifs empêchant leur rapatriement (p. ex. maladie, âge, intégration avancée). Le comportement de ces pays enfreint aussi bien l'obligation de réadmission en vertu du droit international public que la souveraineté de la Suisse, qui s'exerce également sur la législation sur les étrangers.

Pas de rapatriements par vol spécial

L'Algérie n'accepte pas les rapatriements par vol spécial. Il est donc impossible de rapatrier les personnes récalcitrantes et potentiellement violentes, la plupart des compagnies aériennes (y compris Swiss) refusant de transporter ces personnes par vol de ligne. Conséquence indirecte: le nombre de ressortissants algériens en phase d'exécution du renvoi augmente chaque année, même si certains d'entre eux disposent d'un document de voyage. Au 30 avril 2004, 1150 ressortissants algériens sont en phase d'exécution du renvoi auprès de la Division Rapatriements de l'ODR.

Pas de représentation diplomatique en Suisse

Les pays comme la Guinée-Conacry (1212 personnes dont l'exécution du renvoi est en suspens) n'ont pas de représentation diplomatique ou consulaire en Suisse, ce qui complique considérablement la coopération en vue de l'obtention de documents de voyage.

Refus de principe – Demande reconventionnelle des pays d'origine en cas d'accord de réadmission

Les efforts déployés pour d'obtenir des documents de voyage se heurtent à des limites lorsque les pays d'origine refusent par principe de rapatrier leurs ressortissants concernés, ou bien lorsqu'ils émettent des demandes reconventionnelles dans le cadre des négociations préalables à la conclusion d'un accord de réadmission, demandes auxquelles la Suisse ne

veut ou ne peut accéder (p. ex. accès au marché du travail, communication de données personnelles, coopération en matière d'entraide judiciaire et d'échange de données).

Mesures de contrainte

Dans le droit des étrangers, les mesures de contrainte sont essentiellement les suivantes: détention en phase préparatoire, détention en vue du refoulement, assignation d'un lieu et interdiction d'accès. La détention en vue du refoulement a de loin la plus grande signification pratique: chaque année, 7000 personnes sont concernées. Pour près de 80% d'entre elles, le renvoi a pu être exécuté, après une détention de 23 jours en moyenne.

La détention en vue du refoulement est ordonnée par la juridiction cantonale. Chaque canton ayant donc développé sa propre jurisprudence dans ce domaine, il existe des différences considérables en matière d'application de mesures de contrainte. Dans nombre de cantons, il est actuellement impossible d'arrêter une personne tenue de partir afin de la conduire à une représentation étrangère ou à un aéroport. Cette personne risque donc de disparaître après l'obtention des documents de voyage.

Dans son message concernant la loi sur les étrangers (LEtr), le Conseil fédéral a conclu que, dans le droit des étrangers, les mesures de contrainte constituent un moyen approprié pour assurer l'exécution du renvoi.

La fourniture d'éléments subjectifs justifiant la mise en détention (preuve du risque de disparition) est souvent source de problèmes pour les autorités d'exécution. A cet égard, le projet de loi sur les étrangers contient une définition plus objective (notamment non-coopération pour obtenir un document de voyage). Cette nouvelle définition est d'ores et déjà entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003.

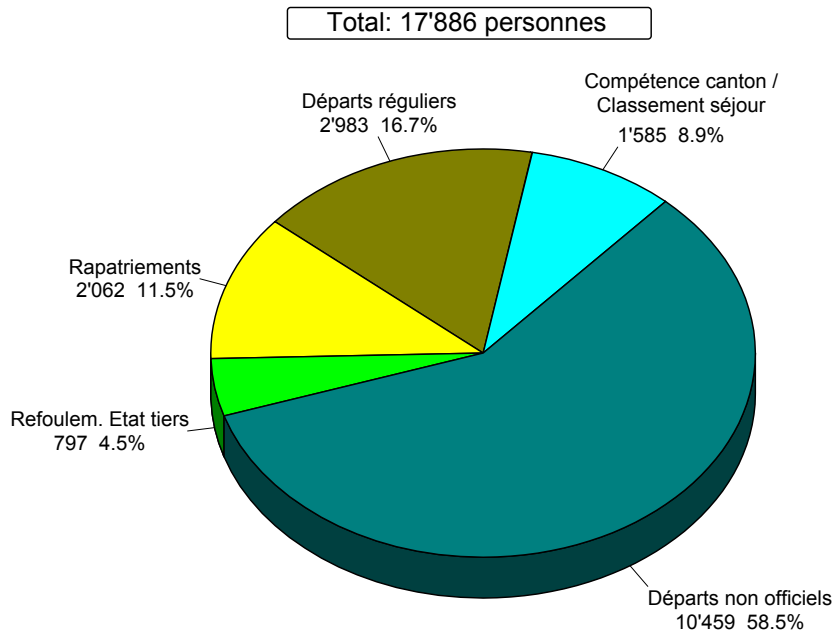
La durée maximale de la détention en vue du refoulement (neuf mois) fait régulièrement l'objet de débats politiques (dans son message, le Conseil fédéral a demandé une durée de douze mois). Le Conseil fédéral a jusqu'à présent rejeté tout prolongement de la durée maximale de détention, au motif que le besoin de prolongement n'est pas statistiquement prouvé et qu'il est impossible de dire clairement quelles seraient les conséquences positives d'un prolongement. Enfin, le principe de proportionnalité et les dispositions du droit international public (art. 5 CEDH) s'opposeraient à un prolongement important.

Collaboration avec les cantons et assistance sociale

Dans certains cantons, les personnes à l'encontre desquelles une décision de renvoi exécutoire a été prononcée et dont le délai de départ est échu continuent de bénéficier d'une assistance. Même lorsque la personne concernée refuse de coopérer, la Confédération rembourse ces frais d'assistance sociale. La collaboration entre les autorités cantonales et fédérales en matière de prévoyance et d'assistance sociale d'une part et en matière d'exécution d'autre part n'est pas efficace. Certains cantons (p. ex. Vaud) refusent, pour des raisons politiques, d'exécuter les décisions de renvoi exécutoires prises par la Confédération.

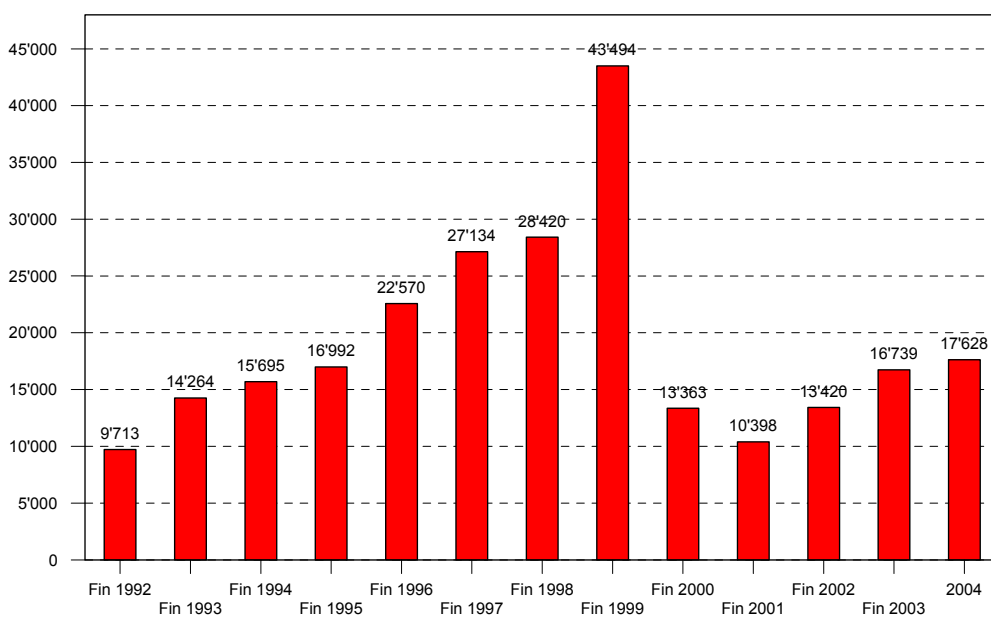
Taux d'annulation élevé pour swissREPAT

Les vols effectivement réservés par la Confédération (swissREPAT à l'ODR) sont inférieurs d'un quart environ aux annonces de vols faites par les cantons. L'année passée, le taux d'annulation s'élevait ainsi à près de 25%. Le nombre élevé d'annulations a un coût démesuré – même financier – et complique la position de swissREPAT lors de la négociation de tarifs avec les compagnies aériennes. Des mesures ont été prises pour remédier à ce problème.

ANNEXE 22**Exécution des renvois****Statistique des départs de janvier à décembre 2003**

Office fédéral des réfugiés

Service de la statistique, juin 2004

**Personnes en phase d'exécution du renvoi
Etat fin 1992 - 30.4.2004**

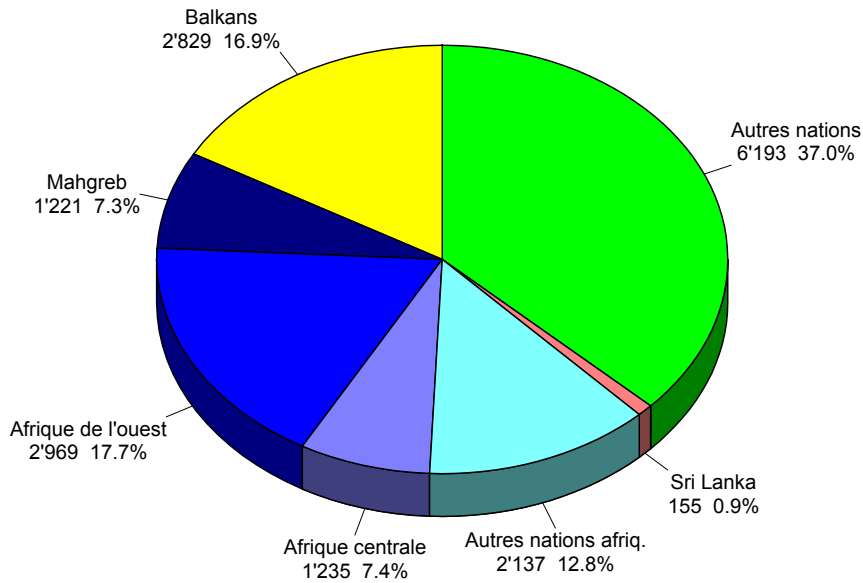
Office fédéral des réfugiés

Service de la statistique, juin 2004

Personnes en phase d'exécution du renvoi: Aperçu pour les principaux pays de provenance

Etat au 31 décembre 2003

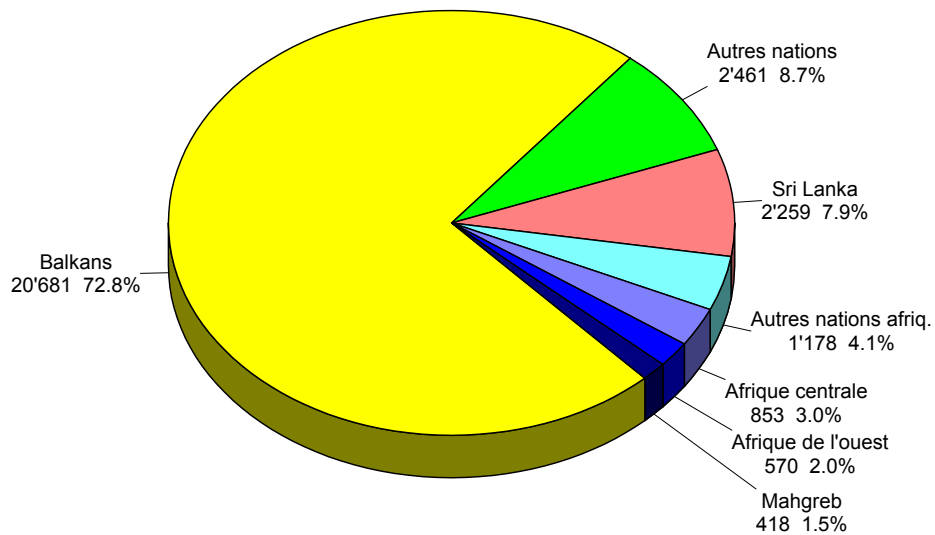
Total: 16'739 personnes



Personnes en phase d'exécution du renvoi: Aperçu pour les principaux pays de provenance

Etat au 31 décembre 1998

Total: 28'420 personnes



**Admissions provisoires selon les catégories des obstacles à l'exécution du renvoi;
Etat au 15 janvier 2004**

