

Schweizerische Arbeitsgruppe
für Kriminologie (SAK)
Groupe Suisse de Criminologie (GSC)
Gruppo Svizzero di Criminologia (GSC)

Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion

Migration, criminalité et droit pénal – Mythes et réalité

Band 31

SAK / GSC

Kriminologie • Criminologie • Criminologia

Herausgeber/Editeurs

Daniel Fink

André Kuhn

Christian Schwarzenegger



Stämpfli Verlag

Band 31

SAK / GSC

Kriminologie • Criminologie • Criminologia

**Schweizerische Arbeitsgruppe
für Kriminologie (SAK)
Groupe Suisse de Criminologie (GSC)
Gruppo Svizzero di Criminologia (GSC)**

Herausgeber/Editeurs

Daniel Fink

André Kuhn

Christian Schwarzenegger

Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion

Migration, criminalité et droit pénal – Mythes et réalité

SAK / GSC

Kriminologie • Criminologie • Criminologia

**Leiter der Reihe/
Directeurs de la collection**

Nicolas Queloz

Volker Dittmann

Benjamin F. Brägger



Stämpfli Verlag

© Stämpfli Verlag AG Bern

Schweizerische Arbeitsgruppe
für Kriminologie (SAK)
Groupe Suisse de Criminologie (GSC)
Gruppo Svizzero di Criminologia (GSC)

Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion

Migration, criminalité et droit pénal – Mythes et réalité

Band 31

SAK / GSC

Kriminologie • Criminologie • Criminologia

Herausgeber/Editeurs

Daniel Fink

André Kuhn

Christian Schwarzenegger



Stämpfli Verlag

© Stämpfli Verlag AG Bern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

Gesamtherstellung:
Stämpfli Publikationen AG, Bern
Printed in Switzerland

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2013

www.staempfliverlag.com

ISBN Print 978-3-7272-8976-7
ISBN Judocu 978-3-0354-1050-1
ISBN E-Book 978-3-7272-5808-4



Cantons, population étrangère et criminalité: disparités ou discriminations?

CHRISTOPHE KOLLER

Chef de projet, BADAC-IDHEAP/ESEHA, Université de Lausanne

DANIEL FINK

Chargé de cours, ICDP, Université de Lausanne

Table des matières

Résumé	207
1. Introduction	208
2. Profil de la population étrangère par canton	211
3. Organisation de la police et dépenses de sécurité	213
4. «Criminalité» selon le statut de séjour et fédéralisme	215
4.1. Les infractions poursuivies et prévenus	217
4.1.1. Code pénal (CP): infractions et prévenus	217
4.1.2. Loi sur les étrangers : dénonciations et condamnations	219
4.1.3. Loi sur la circulation routière (LCR): condamnations...	220
4.1.4. L'usage de la détention provisoire	222
4.2. Peine privative de liberté et durée des peines	223
5. Conclusion	224
Bibliographie	226

Il y a des cantons, il n'y a pas de Suisse.
(Alexis de Tocqueville, 1836)

Résumé

Les administrations cantonales et leurs services de contrôle et sécurité (police, justice, prisons, services de migration) sont au centre des actions étatiques. Elles sont chargées d'exécuter la législation fédérale en la matière, de manière égale, quelle que soit la localisation géographique et l'origine sociale des personnes. Or, le nombre d'étrangers, le profil et leur part dans la population varient fortement d'un canton à l'autre, tout

comme la prévalence des infractions, des condamnations et de la privation de liberté. L'organisation politico-administrative a-t-elle un impact sur les pratiques policières et judiciaires? Observe-t-on des différences quant à l'application de la justice pénale selon la nationalité, respectivement la nationalité et le canton? Ces différences s'expliquent-elles par les ressources allouées (investissements en personnel, dépenses pour la sécurité), les pratiques de la police et de la justice ou l'organisation de l'Etat? Cette contribution a pour objectif de décrire les différences intercantionales en termes d'infractions, de poursuites pénales, de condamnations, de détention selon la nationalité, en tenant compte des ressources à dispositions et des réalités locales.

1. Introduction

Notre étude s'insère dans un travail de recherche engagé dans les années 1990 et actuellement conduit par la BADAC, base de données des cantons et des villes suisses et outil de benchlearning et de monitoring du fédéralisme, rattachée à l'Université de Lausanne¹. Après avoir étudié les structures organisationnelles, les réformes politico-administratives et le personnel de la fonction publique, la BADAC, en collaboration avec l'ICDP, a conçu un programme d'analyse des politiques publiques dans le domaine de la sécurité et de la justice dont une première porte sur la mesure des différences intercantionales, tenant compte des ressources et de la gestion administrative. Ce programme comporte trois volets, à savoir:

- **politico-administratif**: différences en matière d'organisation et d'administration de la sécurité aux trois niveaux de l'Etat – en portant une attention particulière aux réformes en cours, au rôle des collaborations et à l'économie de la sécurité par canton (impact des réformes fédérales et cantonales);

¹ Voir WWW.BADAC.CH, projet dirigé par Christophe Koller, lequel vient de publier *l'Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme suisse/Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus*, NZZ-Libro 2012; autres publications récentes de la BADAC liées à la thématique: *Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses de 2002 à 2008*, Cahiers de l'IDHEAP 258/2010; *Les cantons sous la loupe*, Berne: Haupt 2004. C. Koller est également co-auteur, avec Daniel Fink, de *Justice and court administrations, their workings and efficiency in Switzerland. Aspects of sentencing and its outcome in Swiss cantons*, in: *International Journal for Court Administration*, IJCA 2012 Special Issue 2.

- **criminologique**: fédéralisme en matière de justice pénale et d'égalité devant la loi (art. 8 CSt.) – portant sur la fréquence des poursuites, des condamnations, des sanctions et de la privation de liberté, incluant l'analyse des profils-types de populations poursuivies et les politiques de lutte contre la criminalité (pratiques policières, judiciaires et pénitentiaires);
- **systémique**: analyse des liens entre l'organisation politico-administrative de la justice et de la police, les ressources à disposition, la criminalité enregistrée et les réponses pénales développées (économie de la sécurité).

Alors que la problématique des inégalités devant la justice pénale est un thème de recherche dominant dans bien des pays², elle est complètement absente des études criminologiques, historiques ou sociologiques en Suisse. Les recherches sur les inégalités devant la justice pénale étudiées par canton sont également absentes. Une analyse des liens entre droit pénal, évolution démographique et économique, criminalité et organisation politico-administrative doit à notre avis s'inscrire dans une approche interdisciplinaire. Or celle-ci fait cruellement défaut au niveau suisse. Les sociologues, géographes et juristes se sont d'abord intéressés aux mouvements migratoires et à l'intégration sociale et économique des étrangers³. Les criminologues recourent quant à eux le plus souvent aux statistiques

² ALBRECHT H.J. (1995), *Ethnic minorities, culture conflicts and crime*, in: *Crime, Law & Social Change*, 24: 19-36; LUDWIG-MAYERHOFER, W. (2000). *Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung*. Opladen: Leske + Budrich. MUCCHIELLI, L. (2002) *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris; *ibid.* (2011), *L'invention de la violence (Des peurs, des chiffres, des faits)*, Paris: Fayard.

³ HUISSOUD, T. (1996) *Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993 une analyse des statistiques de l'état annuel de la population et des migrations*, Berne : OFS ; PELLATON, J.-P. (1980) *Migrations et équilibres entre régions*, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, pp. 260; PIGUET, E. (2009), *L'immigration en Suisse: soixante ans d'entrouverture*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Le Savoir Suisse, Lausanne ; PIQUEREZ, G. (1992), *Le fédéralisme: un obstacle à la lutte contre la criminalité?*, in *Festschrift zum 50jährigen Bestehen der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft Stämpfli*, Bern, pp. 57-67. UEBERSAX, P. (2002). *Ausländerrecht Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Strafrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz*. Basel: Helbing & Lichtenhahn ; WANNER, PH. 2004. *Migration et intégration de la population étrangère en Suisse*. Neuchâtel: OFS ; WICKER, H.-R. (2003) *Les migrations et la Suisse. Résultats du Programme national de recherche "Migrations et relations interculturelles"*, Zurich: Seismo.

pénales et décrivent ainsi les personnes prévenues et condamnées, rarement en tenant compte de la nationalité, les données étant encore lacunaires⁴. Les chercheurs en sciences administratives, de leur côté, s'intéressent à l'organisation des services publics ainsi qu'aux réformes de l'Etat, sans toutefois mettre l'accent sur la prise en charge de la population étrangère, encore moins sous l'angle des inégalités devant la justice par canton⁵. Une étude portant sur le profil de la population étrangère, mise en relation avec les pratiques des services de migration de sept cantons (BE, GE, SG, TI, VD, VS, ZH) constitue une exception⁶.

Il convient dès lors de mettre l'accent sur les aspects géopolitique: le territoire comme unité d'analyse, sociodémographique: différences de traitement des dossiers selon l'origine et organisationnel: niveau des ressources financières et en personnel, degré de décentralisation, afin de tenter d'expliquer les disparités en matière de justice pénale.

⁴ BAUHOFFER, S., QUELOZ N. (Hrsg.). (1993). *Ausländer, Kriminalität und Strafrechtspflege*. Chur Zürich: Rüegger; ESTERMANN, J. (1984). *Strafgefängene selektive Sanktionierung, Definition abweichenden Verhaltens und Klassenjustiz*. Frankfurt am Main: Peter Lang ; KUHN, A., KILLIAS, M., BERRY, C. (1993). *Les étrangers victimes et auteurs d'infractions selon le sondage suisse de victimisation*; MÜHLETHALER, V. (2012), *La délinquance selon les régions linguistiques suisses*, in: *Crimiscope* No 45, Université de Lausanne: ICDP. pp. 103-109; STORZ, R. (1992), *Strafrechtliche Sanktionen und Rückfälligkeit: Versuch einer komparativen Analyse verschiedener Sanktionenarten anhand von Daten der Strafurteilstatistik*, in: KILLIAS M. (éd.), *Rückfall und Bewährung/Récidive et réhabilitation*, Groupe suisse de travail en criminologie, Zürich: Rüegger. pp. 213-231; STORZ, R., RÔNEZ, S., BAUMGARTNER, S. (1996). *Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten. Kriminalstatistische Befunde*. Bern: BFS. FINK D., STORZ R., *Ausländer und Strafrecht – Analysen und Darstellungen in der öffentlichen Statistik*, dans ce volume.

⁵ BOCHSLER, D., KOLLER, CHRISTOPHE ET AL. (2004) *Les cantons sous la loupe. Autorités, personnel, finances*, Haupt, Bern ; GIAUQUE D., EMERY, Y. (2008) *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne; KOLLER C. ET AL. (2012) *Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus*. Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme Suisse, Verlag NZZ, Zürich; KOLLER, C. (2010) *Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008*, Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP; KOLLER, C. (2008) *La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable*, *Pyramides*, 15, 33; LIENHARD, A., Ed. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*; MORRIS, M. D. (1985) *Immigration. The beleaguered bureaucracy*, Washington D.C.: Brookings Institution.

⁶ KOLLER, C. (2010) *Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008*, Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP.

S'il est reconnu que le fédéralisme suisse offre des avantages en termes de respect des minorités, d'autonomie administrative, d'équilibre des forces partisans, ce système politique comporte aussi des faiblesses, notamment au niveau de la coopération, conséquence d'une harmonisation lacunaire des pratiques, alors que la Constitution fédérale est précise: «*Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race (...)*» (art. 8 al. 2 de la CSt).

Les sources statistiques utilisées dans cette étude sont tirées principalement de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour la population résidente (ESPOP), les emplois de la fonction publique (RFE), la criminalité enregistrée (SPC) et les condamnations (SUS); de l'Office fédéral des migrations (ODM) pour la gestion et l'octroi des permis de résidence; de l'Administration fédérale des finances (AFF) pour les aspects financiers et enfin de la BADAC pour les indicateurs d'organisation et de réformes politico-administratives (ESAC08).

Toutes les exploitations se réfèrent aux années 2008 à 2011. Sans autre précision les résultats sont standardisés par la population résidente, fournissant des prévalences pour 1000 ou 100'000 habitants. Les réfugiés et les requérants d'asile, relevant de la compétence de la Confédération, sont exclus de l'analyse. Les cantons sont classés dans l'ordre décroissant de la part de la population étrangère (résidents plus non résidents).

Nous présenterons tout d'abord les différences quant au profil de la population étrangère selon le statut par canton; deuxièmement l'organisation de la sécurité, plus particulièrement au niveau du personnel. La troisième partie analyse plus en détails les pratiques de poursuite policière et pénale, l'application de la peine privative de liberté et de la détention provisoire, les données sur l'exécution des peines selon la nationalité n'étant pas disponibles à ce jour.

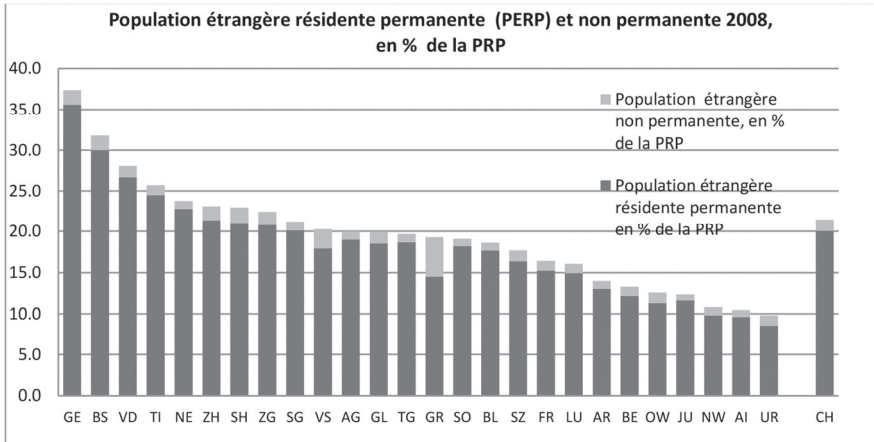
2. Profil de la population étrangère par canton

En 2012, la population étrangère résidente en Suisse atteignait 1,8 millions de personnes, soit 23% la population, Genève venant en tête (39%), devant Bâle-Ville et Vaud (33%), alors que sept cantons (AI, AR, BE, JU, OW, NW, UR) en comptaient moins de 15% (G1).

Si on ajoute la population étrangère non résidente, variant de un à huit points selon le canton, la proportion augmente de manière significative dans ces cantons, plutôt périphériques, à vocation touristique, agricole ou

viticole, alpins et préalpins tels que FR, GR, OW, UR, VS. La part la plus élevée de ressortissants étrangers non résidents s'observe pour le canton des Grisons, lequel voit sa part passer de 14 à 19%, constituée essentiellement d'une main-d'œuvre employée dans le secteur touristique.

G1



Source: OFS-ESPOP, ODM.

Le profil des étrangers varie également fortement selon le type de permis octroyés et la nationalité⁷. Ainsi les cantons frontières (BL, BS, GE, JU, NE, SG, TI) se distinguent-ils par une forte proportion de frontaliers, représentant parfois 30 à 40% des actifs d'origine étrangère, alors que ces cantons connaissent déjà une proportion d'étrangers importante. Les permis B sont surreprésentés dans les centres économiques, plus particulièrement en Suisse alémanique, davantage orientés vers une conception utilitariste de l'immigration.

Hier comme aujourd'hui, la nationalité italienne est majoritaire dans pratiquement tous les cantons, devant les Allemands, les Serbes et les Turcs (essentiellement dans les cantons alémaniques) et les Portugais (plutôt localisés en Suisse occidentale et dans les régions alpines). La grande différence entre les cantons latins et alémaniques est la surreprésentation des ressortissants des pays de l'UE et des demandes

⁷ KOLLER C. ET AL. (2012). Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus. Atlas de l'état. Cartographie du fédéralisme Suisse, Verlag NZZ, Zürich; KOLLER, C. (2010) Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008, Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP.

d'octrois pour la formation et l'enseignement pour les premiers, alors que les cantons alémaniques possèdent généralement une plus grande diversité d'origines, avec une prépondérance des immigrés issus de l'ex-Yougoslavie, des pays de l'Est, mais aussi de la Turquie. Ces derniers obtiennent par ailleurs plus largement des autorisations provisoires (L) ou des permis renouvelables (B). Au niveau des pays tiers, les Africains sont nombreux autant dans les cantons latins que les cantons alémaniques, les derniers chiffres montrant toutefois un afflux de réfugiés politiques et économiques issus des révolutions arabes.

Notons encore ici un durcissement de la politique migratoire de la Suisse à l'égard des ressortissants des pays tiers depuis la signature des accords bilatéraux avec l'UE en 2002, renforcé depuis le 12 décembre 2008 avec l'entrée en vigueur de l'accord d'association à l'espace Schengen.

3. Organisation de la police et dépenses de sécurité

Afin de combler l'absence de données sur l'organisation et les ressources en matière de sécurité publique, la BADAC a intégré dans son enquête 2010, réalisée en collaboration avec les chancelleries cantonales et des collaborateurs de l'OFS, un module important de questions portant sur cette thématique. L'objectif était de broser un tableau multi-niveaux des forces disponibles, du volume des interventions policières et de l'organisation des forces de sécurité aux trois niveaux de l'Etat par canton⁸.

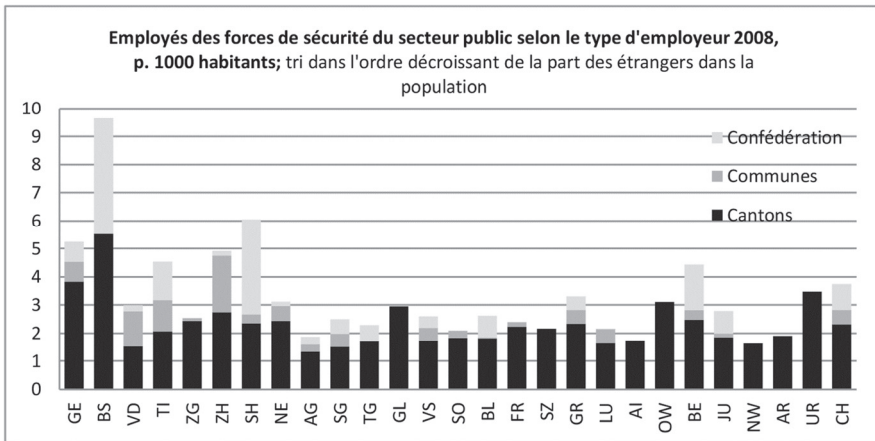
Nous observons de fortes disparités régionales dans l'organisation des forces de sécurité publique: d'un côté se trouvent des cantons plutôt modernisateurs dans le domaine de la police, orientés vers les pratiques de la nouvelle gestion publique (NGP), ou encore les cantons de petite taille, lesquels ont concentré les ressources sur le plan cantonal (AI, AR, BS, GL, OW, NE, NW, SH, SZ, ZG), de l'autre ceux possédant une organisation plus décentralisée ou mixte (AG, FR, JU, GR, LU, SG, SO, TI, TG, VD, ZH). Ainsi, les cantons de l'espace Mitteland, et du Nord-ouest, tout comme de la Suisse centrale apparaissent comme plus centralisés dans ce

⁸ Pour le personnel, les sources se basent toutefois d'abord sur le Recensement fédéral des entreprises (OFS-RFE; NOGA 2008: 8424 "Activités d'ordre public et de sécurité"). Ce genre comprend l'administration et le fonctionnement des forces de police régulières et des forces auxiliaires financées par les pouvoirs publics ainsi que la police des ports, la police des frontières et des autres forces de police spécialisées, notamment dans la surveillance de la circulation, l'enregistrement des étrangers et la tenue des fichiers des personnes arrêtées.

domaine. Ces régions se caractérisant aussi par une intervention plus marquée de la Confédération, entre autres via les gardes-frontières (G2).

La Suisse comptait en 2008 27'818 employés des forces de sécurité en équivalents plein temps (EPT), dont 63% étaient employés par les cantons⁹, 20% par les communes et 17% par la Confédération. Sept cantons ne possédaient qu'une police cantonale (AI, AR, GL, OW, NW, SZ, UR). Certains cantons se caractérisent par une forte décentralisation des postes de police sur les communes, à l'instar de Zurich et Vaud (41% des effectifs). D'autres, plutôt situés dans les régions de frontières, profitent d'importants effectifs relevant de la Confédération (BS 43%, JU 28%, SH 55%, TI 30%). Bâle-Ville est le canton le mieux doté par rapport à la population (5,5 pour 1000 habitants en 2008). Zurich (4,8) et Genève (4,5) viennent ensuite avec des forces bien supérieures à la densité moyenne (2,8 pour 1000).

G2

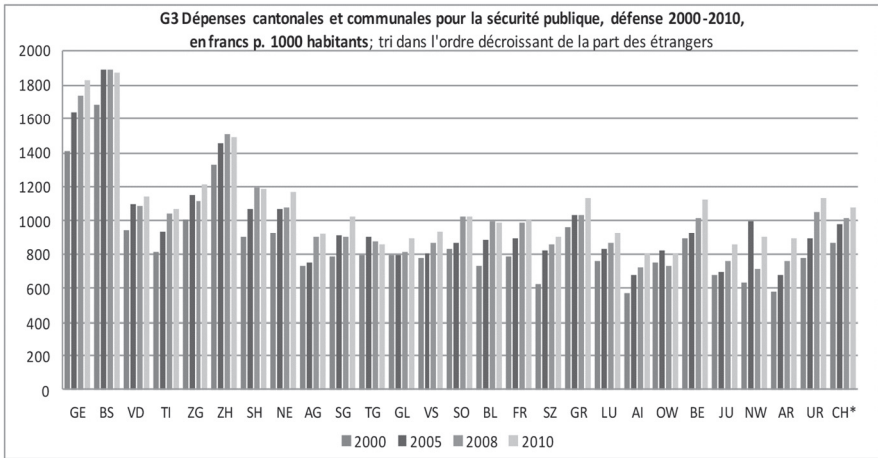


Source: OFS-RFE, calculs propres BADAC.

Entre 2001 et 2008, le total des emplois des forces de l'ordre relevant du secteur public, y compris les employés en civil, a crû de 21,5%, avec d'importantes différences entre les cantons, alors que la population augmentait de 6,2%.

⁹ Dont les policiers assermentés, plus les aspirants, plus les policiers en civils.

G3



Source. AFF, Statistiques financières de la Suisse, tableau F_30.7.5; calculs propres BADAC.

Nos recherches démontrent que la cantonalisation, visant entre autre la professionnalisation, une amélioration des pratiques et interventions policières, débouche sur une densité sécuritaire plus élevée que pour les cantons possédant un modèle décentralisé ou mixte.

Les dépenses publiques cantonales et communales pour la sécurité sont directement corrélées avec le niveau des effectifs, et présentent une augmentation soutenue depuis le début des années 2000 dans tous les cantons. Les dépenses par habitant les plus élevées s'observent ainsi pour BS, GE et ZH, devant ZG et SH, cinq cantons à hauts revenus situés bien en dessus des 1000 francs de dépenses moyennes (G3).

4. «Criminalité» selon le statut de séjour et fédéralisme

En guise d'introduction au volume consacré au thème « Etrangers, criminalité et système pénal », N. Queloz relevait que le thème des rapports entre l'immigration et la criminalité constitue un sujet classique de la criminologie, traitée, en Suisse, depuis les années 1980. Il nous semble important, afin de pouvoir nous repérer, de fournir des ordres de grandeurs montrant la part de la population étrangère dans ce qu'il est convenu d'appeler « criminalité », tout en tenant compte des types de délits.

Ainsi, en 2011 et selon la statistique policière de la criminalité (SPC) de l'OFS, sur les 693'000 infractions commises pour 466'000 affaires, 560'000 (81%) relevaient du Code pénal (CP)¹⁰. Sur 77'600 prévenus selon le CP, 51% étaient des étrangers, dont 29% de résidents, 6% de requérants d'asile, les autres étrangers résidant à l'étranger ou étant inclassables. Pour une pondération de ces chiffres selon le sexe et l'âge, il faut se rapporter à la contribution de Ben Jann dans cet ouvrage. Il montre que les différences sont nettement plus restreintes et que le critère de la nationalité est moins important que le critère du statut social.

Sur les 94'600 condamnations prononcées en 2011, 56% concernaient des étrangers ; malheureusement on ne dispose ici pas de données régulièrement actualisées sur les statuts de séjour des étrangers et sur le poids relatif des condamnés selon le sexe, l'âge et le statut de séjour. La répartition selon les infractions et la loi se fait de manière suivante : 54,5% relevaient de la LCR, 33% du CP, 15% de la LEtr et 5% de la Loi sur les stupéfiants (LStup). Toujours selon l'OFS, sur l'ensemble des sanctions prononcées, 73% étaient des peines pécuniaires avec sursis, 13% des peines pécuniaires sans sursis, 7% des peines privatives de liberté sans sursis.

Pour faciliter la lecture des données cantonalisées, nous passerons en revue le niveau d'enregistrement par les autorités policières des principaux types d'infractions, selon la nationalité, en prêtant une attention particulière aux trois principales lois: code pénal, loi sur les étrangers (LEtr.) et loi sur la circulation routière (LCR)¹¹. Les résultats sont présentés sous forme de répartition en pourcent et de fréquence pour 1000 habitants¹². Nous observerons par la suite les disparités dans l'usage de la détention préventive et des peines privatives de liberté en fonction de la nationalité et du canton.

En 1992, Renate Storz proposait déjà de classer les cantons selon le type de sanction et le taux de récidive: des moins répressifs – «mildere» – aux plus répressifs – «härtere» –, en passant par un groupe dans la moyenne – «Mittelfeld». Nous tenterons dans un avenir proche de reprendre à notre compte cette classification, en observant la position des cantons sur la poursuite pénale de divers types d'infraction.

¹⁰ OFS (2012), Statistique policière de la criminalité. Rapport 2011, Neuchâtel: OFS.

¹¹ NB. L'essentiel des dénonciations/condamnations à la LEtr. s'appliquent aux étrangers (80-100% selon le canton).

¹² En attendant que l'OFS publie des chiffres harmonisés et appareillés issus des statistiques policières de la criminalité (SPC) et judiciaires (SUS), nous nous contenterons de comparer les indicateurs disponibles.

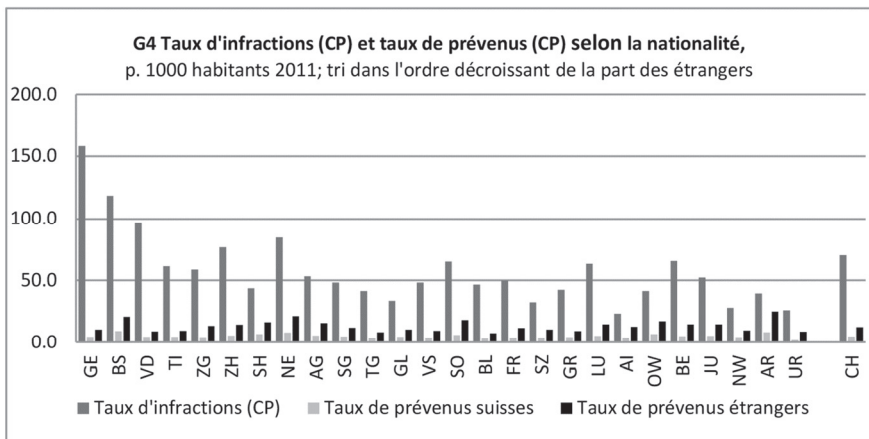
4.1. Les infractions poursuivies et prévenues

4.1.1. Code pénal (CP): infractions et prévenues

Les délits relevant du CP constituent un des indicateurs permettant de mesurer le degré de poursuite pénale dans un Etat. En 2011, sur les environ 82'000 prévenus selon CP enregistrés par la police, 43'000 (56%) ne possédaient pas la nationalité suisse. Notre intérêt se portant sur les disparités entre les cantons, nous présenterons ici tout d'abord le taux d'infractions et de prévenues selon le CP pour 1000 habitants selon la catégorie de séjour (G4, G5). Ensuite, nous verrons comment se répartissent les principaux types de délits pour les prévenus étrangers.

Le taux d'infractions selon le CP se situe quant à lui à 71 pour 1000 personnes résidentes. Les cantons de BS, GE, NE, VD tirent la moyenne vers le haut (GE: 160, respectivement 217 pour la ville de Genève; BS 119, VD: 95, mais 190 pour la ville de Lausanne uniquement) (G4). Inversement, dix cantons – notamment ceux de la Suisse centrale (AI, UR, NW, SZ, GL, AR, OW) – se caractérisent par une prévalence inférieure à 40.

G4



Source : OFS-SPC, ESPOP; calculs propres.

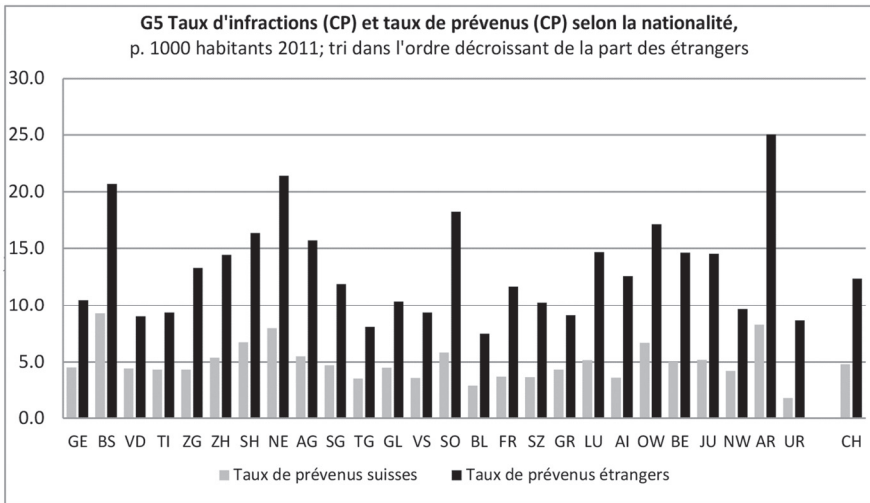
Plus intéressant encore est le rapport entre le taux d'infractions enregistrées et le taux de prévenues. Malgré les fortes disparités intercantionales quant aux taux d'infractions enregistrées, celles-ci ne sont plus

observables au niveau des prévenus. En effet, à l'exception de trois cantons (AR, NE, BS), le taux se situe en-dessous de 20 pour 1000 pour les prévenus étrangers et clairement en-dessous de 10 pour les Suisses (G5).

A l'exception de BS, ce ne sont plus les cantons avec une forte population étrangère qui se caractérisent par une prévalence plus élevée de prévenus étrangers selon le CP. Un maximum est observé pour AR avec quatre fois plus de prévenus que son voisin thurgovien.

D'autre part, les cantons avec un taux de poursuite pénale plus élevé pour les étrangers connaissent également un taux de prévenus plus important pour les Suisses. Notons encore une corrélation significative entre les poursuites policières et les condamnations relevant du CP (Corr. Pearson: 0.651** au niveau 0.01).

G5

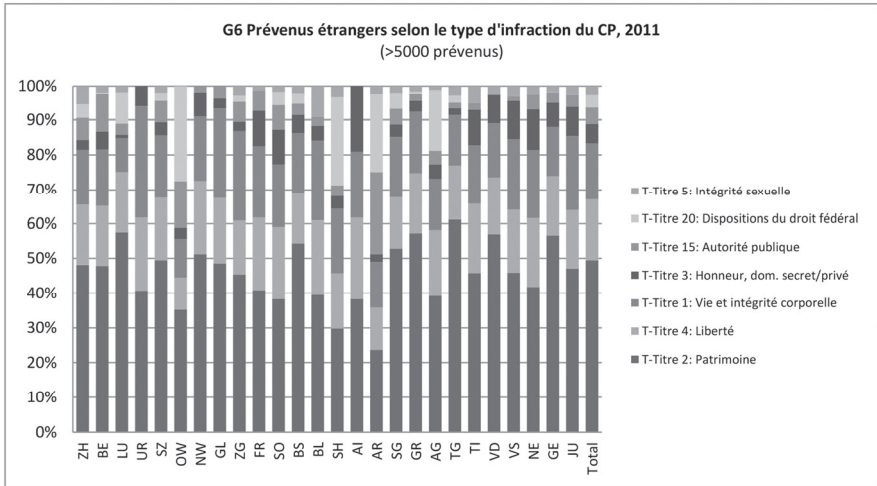


Source: OFS-SPC, ESPOP ; calculs propres.

Sept types d'infraction dépassaient 5000 prévenus en 2011. Avec 39'000 infractions, les atteintes au patrimoine (notamment les vols) commises par des étrangers arrivent en tête (50%, v. G6-Total; 40% pour les Suisses). Suivent par ordre d'importance pour les étrangers, les atteintes à la liberté (17%), les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle (15%), les atteintes à l'honneur (4%), les menaces contre les autorités publiques (3%), les contraventions au droit fédéral (3%) et les atteintes à l'intégrité sexuelle (2%).

En dehors des vols, plus fréquents parmi les étrangers, la structure des infractions selon le CP est similaire à celle des Suisses.

G6



Source: OFS-SPC; calculs propres.

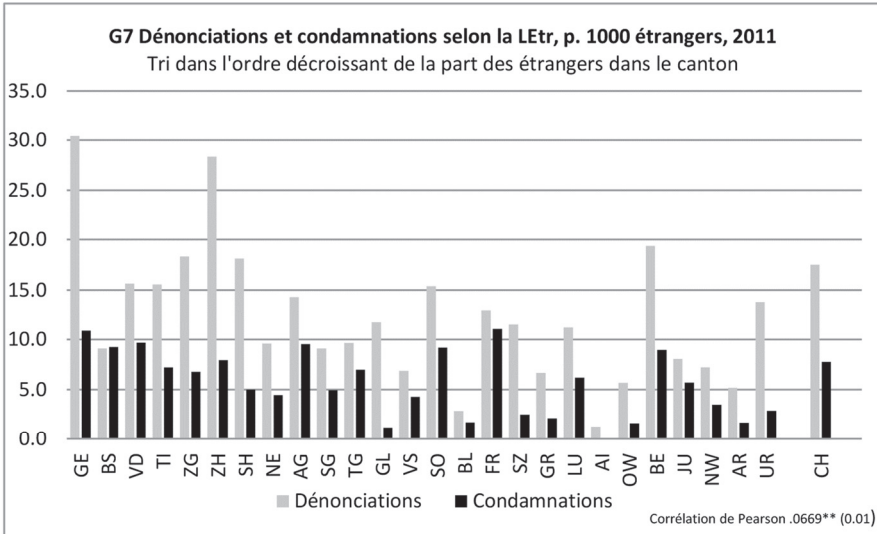
Par canton et toujours en 2011, les variations relatives aux prévenus étrangers sont toutefois importantes, avec une surreprésentation des vols pour BS, GE, GR, LU, TG, des atteintes dirigées à l'encontre des autorités publiques et des actes contrevenant au droit fédéral pour AR et OW. En dehors du petit canton d'AI, la part des infractions liées à l'honneur est plus élevée à NE, SO et VS alors que BL se caractérise par davantage d'enregistrement de délits et crimes commis par des étrangers portant sur l'intégrité sexuelle.

4.1.2. Loi sur les étrangers : dénonciations et condamnations

En 2011, 31'735 infractions à la loi sur les étrangers (LEtr) ont été enregistrées par la police, dont 9400 pour Zurich (29% du total), 5500 pour Genève (17%) et 2600 pour Vaud (8%) – au total 54% pour ces seuls cantons. La fréquence moyenne s'établit à quatre pour 1000 habitants résidents au niveau suisse. La plus haute fréquence est relevée en ville de Genève (19 p. 1000; 7,2 sans la ville), devant Lausanne (17; canton: 2,4) et Zurich (10,3 pour les villes de Zurich et Winterthur; 6,1 sans). Ainsi,

les régions davantage urbanisées, de frontières, attirant plus d'étrangers sont également celles qui enregistrent davantage de cas liés à la LEtr, la présence d'un aéroport international ou le niveau de richesse renforçant le phénomène (G7).

G7



Sources: OFS-SPC, SUS, ESPOP; calculs propres.

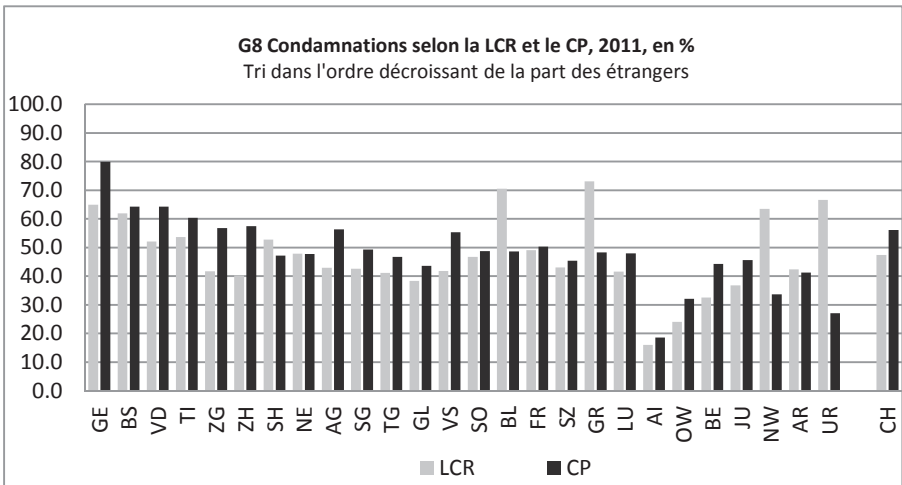
Le graphique ci-dessus montre d'abord un fort décalage entre dénonciations et condamnations, moins de 50% des dénonciations atteignant, à quelques exceptions près, le stade de la table des autorités de jugement. En même temps, on observe que les taux de dénonciations et de condamnations selon la LEtr sont liés, plus particulièrement à Fribourg et pour les deux Bâle. En revanche, dans les cantons dénonçant le plus fortement (GE, ZH, BE), les condamnations atteignent à peine un tiers des dénonciations.

4.1.3. Loi sur la circulation routière (LCR): condamnations

Etant donné qu'il n'existe pas de statistique policière centralisée relative aux infractions à la LCR, nous sommes dans ce cas contraints de présenter les condamnations pénales, en les confrontant aux condamnations au CP. Nous observons des différences extrêmes dans la fréquence des condam-

nations à la LCR par canton selon la nationalité. En effet, sur les 51'500 condamnations pénales d'après la LCR prononcées en 2011, 47% concernaient des étrangers. Le graphique 8 montre la part des étrangers condamnés pour une infraction à la LCR, comparée aux condamnations selon le CP, chiffres présentés dans l'ordre décroissant de la part de la population étrangère résidente. On distingue bien une proportion très élevée aux Grisons (73%), devant Bâle-Campagne (71%), Uri, Nidwald, Genève et Bâle-Ville (>60%), liée tant à l'existence d'importants tronçons d'autoroutes fortement fréquentés qu'à des priorités policières différentes, voire à des pratiques politico-administratives déterminées.

G8



Source: OFS-SPS-ESPOP ; calculs propres.

La culture joue ici un rôle avec une prévalence de condamnations à la LCR supérieure à la moyenne dans les cantons romands (7,8 pour 1000 habitants contre 7 pour les cantons alémaniques, alors que le Tessin se montre plus clément avec 6,1), mais aussi supérieure dans les cantons majoritairement catholiques (7,7) ou mixtes (7,4), contre 6,6 pour les cantons à majorité protestante, généralement plus urbains (à l'exception de Berne).

L'étendue du territoire, plus que la taille de la population, la longueur des routes et le temps de parcours jouent ici un rôle, les autoroutes présentant un potentiel important en termes de contrôle automatique de la vitesse, avec des entrées financières intéressantes pour les caisses de l'Etat.

Ainsi, les condamnations à la LCR sont-elles particulièrement fréquentes pour les cantons suivants: AG, BE, GR, VD, ZH. Les cantons frontières de BL-BS, GE, TI ainsi qu'Uri, placés sur de grands axes de transit, se caractérisent par une prévalence de condamnations d'étrangers à la LCR particulièrement élevée.

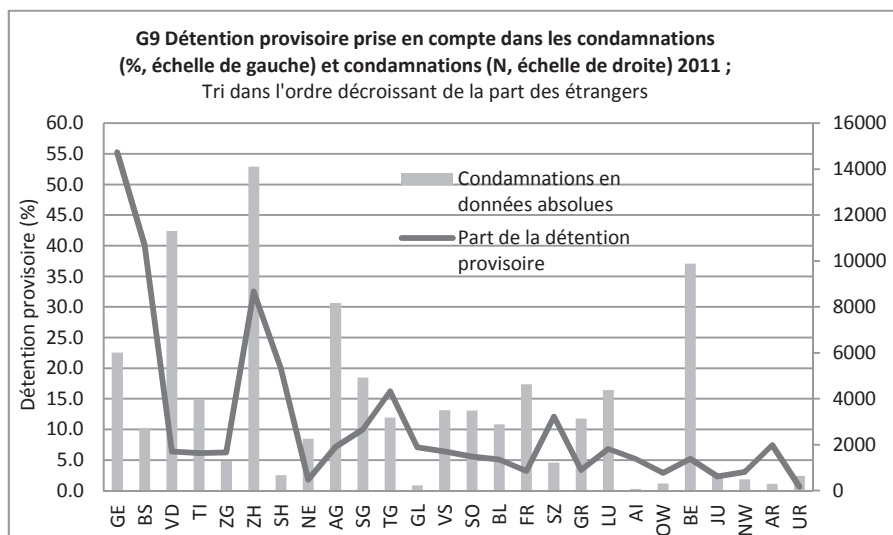
4.1.4. L'usage de la détention provisoire

La détention provisoire est un instrument fréquemment utilisé à l'encontre des étrangers par le simple fait qu'ils sont étrangers et que les autorités de poursuite pénale partent de l'a priori qu'un étranger aura plus tendance à se soustraire à la justice qu'un citoyen suisse.

A l'instar des autres indicateurs, la détention provisoire touche ainsi plus fortement la population étrangère que la population autochtone. On observe d'abord que ce sont les cantons avec la plus forte prévalence de condamnations qui recourent également le plus fréquemment à la détention provisoire: GE, BS, ZH, SH et TG (G9).

Ce recours plus important à la détention provisoire pour certains de ces cantons s'explique probablement en partie par la part plus élevée d'étrangers non domiciliés en Suisse, mais aussi par des pratiques différentes d'application des lois.

G9



Source: OFS-SUS.

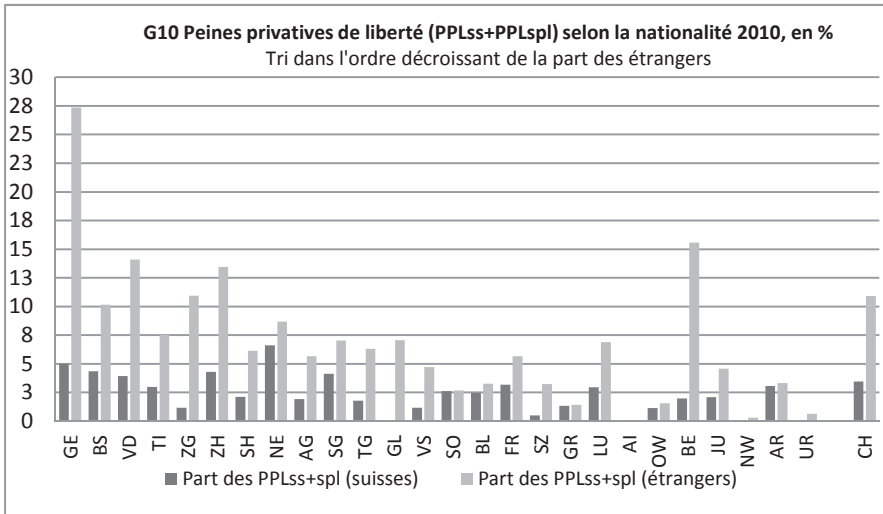
4.2 Peine privative de liberté et durée des peines

Avant la révision du code pénal entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, 84% des près de 95'000 condamnés se voyaient infliger une peine non privative de liberté, soit une peine privative de liberté avec sursis soit une amende.

La part des peines privatives de liberté sans sursis (PPLss) et avec sursis partiel (PPLsp) par rapport à l'ensemble des condamnés est, avec 27% de toutes les sanctions pour les étrangers, particulièrement élevée dans le canton de Genève. Cette part est à mettre en relation avec l'usage massif de la détention provisoire dans le canton du bout du lac, conséquence d'une politique particulièrement répressive menée par le Ministère public depuis bientôt quinze ans. L'inverse s'observe pour BE et VD. Alors que ces deux cantons ordonnent proportionnellement bien moins souvent de détention provisoire (G10), ils prononcent en revanche beaucoup de PPLss+sp pour les étrangers, notamment pour Berne. Le canton de Neuchâtel occupe également une position curieuse dans la mesure où il est le seul présentant un taux plus élevé de détention provisoire tant pour les Suisses que pour les étrangers.

La durée moyenne des peines exécutées montre également d'importantes disparités non seulement selon la nationalité (toujours plus élevée pour les étrangers) mais aussi entre les cantons, avec des durées supérieures pour les prisons bernoises et zurichoises tant pour les Suisses que pour les étrangers. Les écarts sont particulièrement marqués en défaveur des étrangers pour l'exécution des peines dans le canton de Zurich.

G10



Source: OFS-SUS

5. Conclusion

La présente analyse du profil de la population étrangère, des ressources des forces de sécurité et des pratiques policières et judiciaires montre de fortes disparités entre les cantons, avec des clivages culturels et géographiques importants. Or, il n'est pas évident de trouver des liens de causalité permettant d'expliquer le niveau de la criminalité dans les cantons et encore moins les différences observées selon la catégorie de séjour. Tous les indicateurs de mesure de la criminalité retenus – ou plutôt disponibles – montrent cependant des prévalences entre deux et cinq fois plus élevées pour les étrangers par rapport aux Suisses, avec des différences très importantes selon le canton. Les prévalences d'infractions et de condamnations sont ainsi systématiquement plus élevées pour les étrangers, quel que soit le type de loi ou le motif, la surreprésentation des jeunes hommes dans ce groupe pouvant tirer les chiffres vers le haut sans expliquer toutefois l'importance des inégalités. S'agissant de détention provisoire, il est clair que les étrangers remplissent davantage les critères à la base d'une mise en détention avant jugement, tout comme le risque de se soustraire à la procédure pénale. Ceci dit, les disparités d'application de cet instrument entre les cantons sont importantes et doivent trouver des explications.

L'analyse systématique des indicateurs disponibles montre ainsi une surreprésentation des infractions enregistrées pour Genève, Zurich, Bâle-Ville, mais aussi pour Neuchâtel, Zoug et Schaffhouse tant sur le plan policier, les dénonciations, que pour les condamnations. Pour certaines infractions, on a constaté qu'il y avait un parallélisme entre nombre élevé des dénonciations pour les étrangers et les Suisses, alors que pour d'autres ce n'est pas le cas.

Si une partie des disparités peut s'expliquer par des facteurs géotopographiques, déterminés par la présence de frontières pour les infractions à la LEtr et aux axes de transit pour les infractions à la LCR, la géographie des infractions au Code pénal répond aussi aux décisions politico-administratives exprimées par l'organisation de la police et les ressources à disposition. Nous avons vu que la densité policière est corrélée aux dépenses, elles-mêmes corrélées aux taux d'infractions enregistrées, voire à celui des condamnations, sans pouvoir pour autant expliquer les relations de causalité.

Le profil de la population étrangère constitue également un facteur pour expliquer les disparités cantonales avec une population étrangère probablement mieux intégrée, moins hétérogène, mais pas forcément moins discriminée dans les cantons latins.

La comparaison entre les différents indicateurs fait apparaître l'existence de processus de sélection et de filtrage propres au traitement institutionnel de la criminalité qui est déterminée par les ressources allouées, les pratiques de poursuite pénale et d'organisation de l'Etat. Dans certains cantons de petite taille, plus campagnards et périphériques, le faible niveau de criminalité peut être dû à une meilleure intégration et à un contrôle social plus large, alors que les villes offrent de nombreuses opportunités pour attirer tous les types de populations, avec un contrôle essentiellement institutionnel.

Bibliographie

- Aebi, M. F. ; Comment mesurer la délinquance?, Armand Colin, Paris, 2006
- Albrecht H.J.; Ethnic minorities, culture conflicts and crime, in: Crime, Law & Social Change, 24 : 19-36, 1995
- Bauhofer, S. Queloz N. (Hrsg.); Ausländer, Kriminalität und Strafrechtspflege. Chur Zürich: Rüegger, 1993
- Becucci, S.; Criminalità multietnica. I mercati illegali in Italia. Roma: Laterza. 2006
- Bochsler, D., Koller, Chr. et al. ; Les cantons sous la loupe. Autorités, personnel, finances, Haupt, Bern, 2004.
- Gewalt / violence / violenza, in: Terra Cognita, 6/2005.
- Giauque D., Emery, Y.; Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2008.
- Huissoud, T. ; Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993 une analyse des statistiques de l'état annuel de la population et des migrations, Berne : OFS,. 1996.
- Kuhn, A., Killias, M., and Berry, C. ; Les étrangers victimes et auteurs d'infractions selon le sondage suisse de victimisation, 1993
- Koller C., Hirzel A., Rolland A.-C., De Martini L.; Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus. Atlas de l'état. Cartographie du fédéralisme Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2012.
- Koller, C. ; Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008, IDHEAP, Chavannes-Lausanne, 2010
- Koller, C., La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable, Pyramides, 15, 33, 2008.
- Ludwig-Mayerhofer, W.; Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung. Opladen: Leske + Budrich, 2000.
- Maslet O. ; Sociologie de la diversité et des discriminations. Paris: Armand Colin, 2012
- Morris, Milton D.; Immigration. The beleaguered bureaucracy, Washington D.C.: Brookings Institution, 1985
- Pellaton, J.-P. Migrations et équilibres entre régions, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1980

- Piquerez, G.; *Le fédéralisme: un obstacle à la lutte contre la criminalité?*, In Festschrift zum 50jährigen Bestehen der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft, Stämpfli, Bern, pp. 57-67, 1992
- Queloz, N.; *Migrations et minorités ethniques. Impacts sur la délinquance des jeunes et défis pour la justice des mineurs et les autres systèmes d'intervention*, Université de Fribourg, 11-13 septembre 2003, 2003
- Statistique policière de la criminalité. Rapport 2011*, Neuchâtel: OFS, 2012
- Storz, R.; *Strafrechtliche Sanktionen und Rückfälligkeit: Versuch einer komparativen Analyse verschiedener Sanktionenarten anhand von Daten der Strafurteilstatistik*, in: Killias M. (éd.), *Rückfall und Bewährung/Récidive et réhabilitation*, Groupe suisse de travail en criminologie, Zürich: Rüegger. pp. 213-231, 1992
- Storz, R., Rônez, S., Baumgartner, S.; *Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten. Kriminalstatistische Befunde*. Bern: BFS, 1996
- Wanner, Ph. ; *Migration et intégration de la population étrangère en Suisse*. Neuchâtel: OFS 2004.
- Wicker, H.-R. ; *Les migrations et la Suisse. Résultats du Programme national de recherche "Migrations et relations interculturelles"*, Zurich: Seismo, 2003

