

Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 36 (2019)

Artikel: Sanctions pénales et pratiques cantonales : diversités - disparités - fédéralisme

Autor: Demartini, Luisella / Koller, Christophe

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051418>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Sanctions pénales et pratiques cantonales

Diversités – disparités – fédéralisme

LUISELLA DEMARTINI*, CHRISTOPHE KOLLER**

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Résumé | 199 |
| Zusammenfassung | 200 |
| 1. Introduction..... | 200 |
| 1.1. Les questions et les hypothèses | 200 |
| 1.2. Les sources et la méthode..... | 201 |
| 1.3. Fédéralisme et contexte suisse..... | 203 |
| 2. Résultats : le fédéralisme en chiffres | 205 |
| 2.1. Cartographie sécuritaire et judiciaire de la Suisse | 205 |
| 2.2. Condamnations pénales selon le type de lois | 206 |
| 2.3. Sanctions pénales selon le type de peine et impact du CP | 208 |
| 2.4. Détention provisoire et impact du CPP unifié | 211 |
| 3. Conclusion et discussion | 215 |
| 4. Bibliographie / Sitographie | 217 |

Résumé

En dépit d'un code pénal et, depuis 2011, d'un code de procédure pénal unifiés sur le plan national, l'intensité et la prévalence des sanctions pénales, le recours à l'instrument de la détention provisoire, ainsi que les formes et modalités d'exécution, varient fortement d'un canton à l'autre de la Suisse. Quelles sont ces différences ? Sont-elles à mettre en relation avec la situation géo-topographique du canton, sa taille démographique, sa culture ou son niveau de richesse ? La réponse pénale des Etats cantonaux est-elle liée au taux de criminalité ou à d'autres facteurs, notamment économiques ou politico-administratifs, ou est-elle le résultat de pratiques de poursuites pénales différentes ? La forme fédéraliste de l'Etat en Suisse est-elle un facilitateur de diversités fonctionnelles ou, au contraire, le fédéralisme favorise-t-il et accentue-t-il les disparités ?

* Capo Ufficio dell'assistenza riabilitativa del Cantone Ticino

** Directeur ESEHA – CHStat.ch

Cette contribution a pour but de décrire les différences intercantionales tenant compte du type d'infraction (CP, LEtr, LStup, LCR) tout en essayant de les mettre en parallèle avec les ressources à disposition dans les cantons et d'apporter des réponses aux questions posées.

Zusammenfassung

Trotz schweizerischem Strafgesetzbuch und einem seit 2011 auf nationaler Ebene vereinheitlichten Strafprozessrecht unterscheiden sich Kantone stark in Bezug auf Umfang und Struktur der ausgesprochenen strafrechtlichen Sanktionen, auf den Rückgriff auf die Untersuchungshaft und auf die Formen und Modalitäten des Vollzugs von Sanktionen. Welches sind die Unterschiede? Stehen sie im Zusammenhang mit der geo-topographischen Lage der Kantone, ihrer demografischen Zusammensetzung, oder ihrer Kultur? Ist die strafrechtliche Antwort der kantonalen Staaten bedingt durch die Kriminalitätsrate? Erklärt sie sich nicht eher auf Grund von ökonomischen oder (kriminal-) politischen Faktoren? Ist die föderalistische Form des Staates in der Schweiz in diesem Bereich ein Faktor, der eine funktionelle Differenzierung fördert, oder im Gegenteil, akzentuiert sie die Disparitäten in der Behandlung?

Dieser Beitrag setzt sich zum Ziel, die interkantonalen Unterschiede in der Verurteilungshäufigkeit (StGB, AuG, BetmG, SVG) zu beschreiben, indem sie in Bezug zu den in den Kantonen vorhanden Ressourcen gesetzt werden; gleichzeitig sollen Antworten auf die oben gestellten Fragen geben werden.

1. Introduction

1.1. Les questions et les hypothèses

Dans un territoire composé de 26 unités cantonales autonomes, comme la Suisse, l'application de mêmes textes de lois, tel que le Code pénal (CP) et le Code de procédure pénale (CPP), ce dernier unifié seulement depuis 2011, impose de se questionner sur les différences. La présente contribution analyse la prévalence des condamnations pénales et de la détention

provisoire, limitées aux adultes, prononcées par les cantons, seuls compétents en la matière¹.

Si la différence de procédés et d'application est à notre sens inéluctable, car inscrite dès l'origine dans la charte fondamentale de l'Etat confédéral et sa construction, la question à se poser devient: le fédéralisme suisse, appliqué au système des sanctions pénales et de la détention provisoire, est-il un facilitateur de diversité fonctionnelle, ou produit-il des disparités ?

Les deux notions *différence* et *disparité*, certes similaires, sont loin d'être des synonymes: *différence* implique un constat attenant à un caractère de distinction et de valeur en soi, alors que *disparité* se réfère à l'absence de parité ou d'égalité. Or, c'est bien la seconde notion qui renvoie à une éventuelle disparité de traitement dans l'application de la Justice et des lois s'y référant, qu'il faut problématiser dans le cas qui nous occupe.

1.2. Les sources et la méthode

S'agissant des sources, l'Office fédéral de la statistique (OFS) récolte et met à disposition du public les séries annuelles complètes des condamnations pénales et de la détention provisoire y imputée, extraites du casier judiciaire suisse (VOSTRA)².

De ces données, nous avons distingué le statut et la nationalité des personnes condamnées, le type et la durée de la peine imputée³ ainsi que le type de loi enfreinte, nous limitant toutefois aux infractions à l'encontre du Code pénal (CP)⁴, à la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup)⁵, à la Loi

¹ La compétence fédérale dans la poursuite pénale et les condamnations est très restreinte, se limitant aux crimes et délits contre l'Etat, le crime organisé, le terrorisme ou des infractions touchant plusieurs cantons sur décision au cas par cas.

² OFS- Statistique des condamnations pénales (SCP) / Strafurteilsstatistik (SUS); OFS Statistique de l'exécution des sanctions (SVS).

³ Peine pécuniaire (PP) ; peine privative de liberté (PPL) ; PPP avec sursis (S) ou PPL avec sursis partiel (SP) ; travail d'intérêt général (TIG).

⁴ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (état jusqu'au 31.12.2017). Il faut préciser que de nouvelles modifications du CP, notamment sur le TIG qui devient une forme d'exécution de la peine, la peine pécuniaire, le sursis et la surveillance électronique sont entrées en vigueur le 1er janvier 2018; elles ne sont pas prises en compte dans cet article, nous référant aux condamnations déjà en force au moment de sa rédaction.

⁵ Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup) du 3 octobre 1951 (Etat le 1er janvier 2018).

fédérale sur la circulation routière (LCR)⁶ et à la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁷.

Les graphiques qui suivent montrent l'évolution récente pour les condamnations (TREND 1995-2015), ainsi que la comparaison par canton pour la dernière année disponible au moment de l'étude (2015). Nous avons calculé également la répartition des condamnations et leur prévalence pour 1000 habitants selon le type de loi.

Quant aux déterminants, nous prenons en considération des indicateurs se référant au **territoire et à la situation géo-topographique**, à la **démographie**, à la **culture**, à l'**économie** et aux **ressources humaines et financières** dans les domaines de la sécurité et de la justice. En effet, la localisation du canton entre centre-périmétrie, zones frontières, ou la présence d'un aéroport international ; le profil de la population par sa taille, sa densité et la pression migratoire (nombre et part des frontaliers et des étrangers selon le type de statut et le genre de permis de séjour) ; la culture par la langue et la religion dominante ; l'économie selon les secteurs économiques prépondérants et le niveau de richesse (PIB/habitant) ; ainsi que les ressources allouées pour la justice et la sécurité (EPT⁸ et dépenses publiques en milliers de francs par habitant), peuvent expliquer toute ou partie des différences observées.

Le détail des graphiques et les résultats utilisés dans l'article sont consultables via la base de données des cantons et des villes suisses *CHStat.ch*.

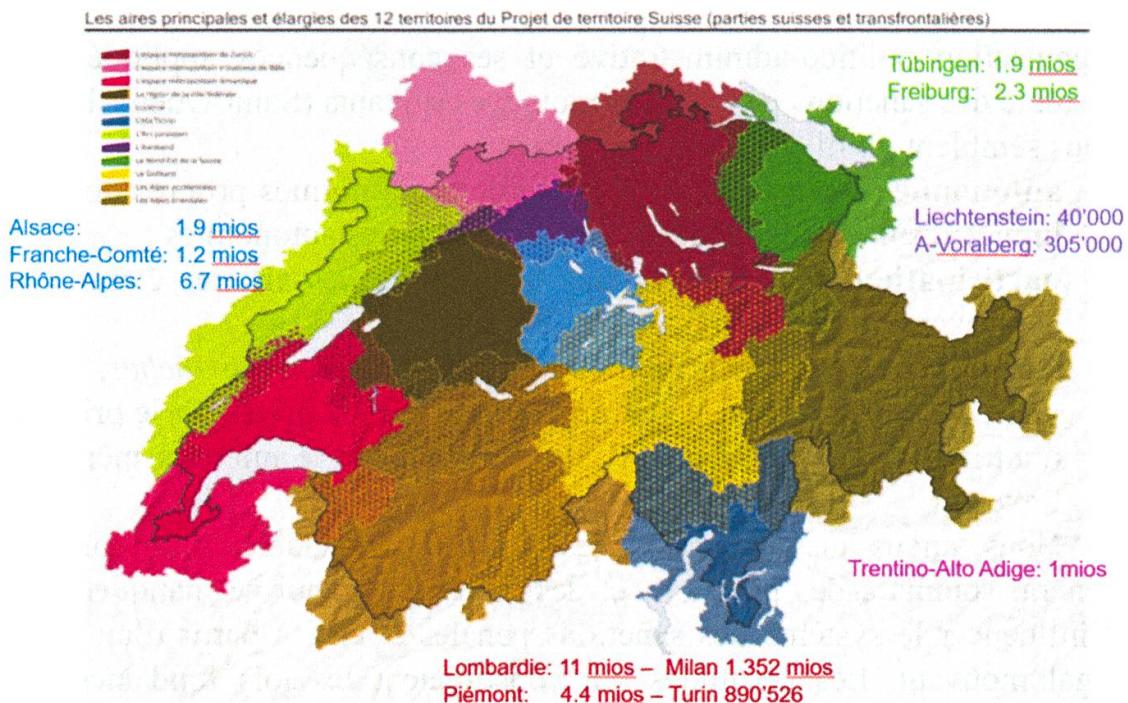
Il est intéressant, à ce stade, de situer la Suisse et les cantons dans leur environnement. L'illustration suivante (G1) montre que les territoires de référence pour les entités cantonales sont mouvants, dépassant les frontières institutionnelles. Les cantons, en particulier périphériques, sont ainsi situés au centre d'aires fonctionnelles transfrontalières ne possédant pas de statuts juridiques propres, mais demandant une gestion concertée et des

⁶ Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) du 19 décembre 1958 (Etat le 1er juillet 2013).

⁷ Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005 (Etat au 31.12.2017, sachant que des modifications sont entrées en vigueur le 15 septembre 2018).

⁸ OFS, Statistiques des établissements (STATENT) qui relève les emplois par établissement selon les cotisations AVS et enquête suisse sur la population active (ESPA). Nous nous référons aussi à la statistique du personnel policier cantonal et communal produite par la Conférence des commandants de police suisse (CCPCS). De ces sources nous avons retenu les valeurs en EPT pour les surveillants et le personnel de sécurité. Pour le personnel de la justice, nous avons eu recours aux résultats tirés de l'enquête cantonale sur l'évaluation de la justice (ECEJ-CEPEJ).

solutions opérationnelles articulées, y compris avec les Etats voisins. Soulignons ici que le nombre de cantons frontière est majoritaire (16 sur 26), et implique plus de 60 % de la population. Les pressions démographiques des zones frontières les plus importantes proviennent du Sud, avec la Lombardie et le Piémont pour le Tessin, et de l'Ouest, avec la région Rhône-Alpes surtout pour Genève et Vaud.



G1 Aires fonctionnelles transfrontalières et bassins de population
 Source / élaboration : ARE + CHStat.ch

1.3. Fédéralisme et contexte suisse

De nombreux auteurs et ouvrages théorisent, définissent et décrivent le fédéralisme; face au choix et pour cet article nous nous référons surtout à D. de Rougemont et F. Saint-Ouen, auteurs certes de référence pour la Suisse et sa *démocratie fédéraliste*⁹. La définition suivante, en particulier nous semble significative pour décrire le processus autant historique qu'administratif de construction de l'Etat-nation: le fédéralisme dont le nom contient le terme *foedes*, est un pacte volontaire d'*union politique de*

⁹ Rougemont, D. de (1989). La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux. Lausanne : l'Age d'Homme. Rougemont, D. de, Saint-Ouen, F., Ed. (1994). Dictionnaire international du fédéralisme. Bruxelles, Bruylants ; Saint-Ouen, F. (2005), Le fédéralisme. Gollion, Infolio éditions. (Voir bibliographie).

diversités (Saint-Ouen : 61). Il est toutefois important de souligner, à l'instar des deux auteurs susmentionnés, mais aussi pour démythifier la particularité suisse, ou prétendue telle en comparaison internationale, que loin de représenter une exception, la Suisse n'est qu'un Etat fédéraliste parmi d'autres réalités similaires. Constatons que près de la moitié de la population mondiale vit dans un système fédéraliste.

Le but de cet article étant de discuter les effets du fédéralisme comme organisation politico-administrative et ses conséquences appliquées au système des sanctions pénales, les mots-clés suivants (Saint-Ouen : 18-20) nous semblent un fil conducteur pertinent

- **autonomie** : étant la capacité de se doter de normes propres dont les limites résultent d'une dialectique avec d'autres autonomies ;
- **participation** : implication dans la conduite des affaires communes par l'exercice de la démocratie représentative ;
- **subsidiarité** : se référant à la notion de *répartition des tâches*, tantôt *verticale*: local/central, tantôt *horizontale*: public/privé, sur le principe d'attribution des domaines d'activité au niveau le mieux à même de l'exercer.

Nous tenons aussi à préciser les conditions préalables d'un contexte général soumis à des pressions et des incertitudes, qui ne manquent pas d'influencer le système des sanctions pénales et ceci à partir d'un cadre légal mouvant. Les certitudes qui constituaient les lois fondamentales comme le code pénal, sont ébranlées par des modifications réitérées de ce même code, dont la dernière révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 fait l'objet d'une nouvelle révision (début 2018). D'autre part, les 26 codes de procédure pénale que chaque canton appliquait en autonomie totale, ont trouvé une issue harmonisatrice dans un CPP unifié entré en vigueur en 2011.

Il en va de même pour le cadre sociétal et administratif. Les pressions budgétaires touchent la majorité des cantons avec leur corollaire de restrictions et d'épargne y compris dans le domaine de la justice pénale. Pèsent en plus sur l'Etat et la Justice en général, un sentiment diffus d'insécurité dans la population, à vrai dire difficilement justifiable eu égard à la réalité des chiffres concernant par exemple les crimes violents les plus graves, ces derniers en baisse depuis bien des années selon les statistiques officielles (OFS: SPC + SCP). Nous ne pouvons pas non plus oublier les changements intervenus dans les flux migratoires, objet et même prétexte sur lesquels s'appuient d'importantes modifications et durcissement des lois et des pratiques, touchant la population étrangère

résidante ou non. Dans le même sens, quant à l'évolution du nombre des condamnations des dernières années, nous remarquons une pénalisation de la mobilité privée découlant du programme de sécurité routière dit *Via Sicura*, inscrit dans la loi sur la circulation routière (LCR). Précisons ici que ces mesures ont permis de réduire les morts sur les routes de près de 40 % en dix ans, avec toutefois comme corollaire l'explosion des condamnations pénales et des décisions par voie administrative, y compris les retraits de permis.

2. Résultats : le fédéralisme en chiffres

Les graphiques qui suivent présentent une analyse des résultats par canton, respectivement par groupes de cantons, obtenus à partir de la base de données construite spécifiquement pour cet article et contenant plus d'une centaine d'indicateurs, chiffres partiellement disponibles dans la base de données interactive CHStat.ch¹⁰.

2.1. Cartographie sécuritaire et judiciaire de la Suisse

En 2015, la Suisse comptait 8'327 millions d'habitants, dont 1'994 étrangers résidants (24 %)¹¹. Entre 1995 et 2015, la population résidante a augmenté de 18 points et celle des étrangers résidants de 46. La part de la population étrangère dans la population variait de 10 % en Appenzell Rhodes-Intérieures à 36 % à Bâle-Ville. A cette population s'ajoutent 298'000 frontaliers¹², ici aussi avec de fortes variations d'un canton à l'autre, d'un maximum pour les cantons-frontière tels que Genève (77'000), suivi par le Tessin (63'000) et Bâle-Ville (35'500), et un minimum pour Uri avec 31 frontaliers.

Le corps des gardes-frontière (Cgfr) gère une centaine de postes-frontière dont une trentaine mobiles, sept figurent parmi les plus fréquentés et se trouvent dans les cantons de BS, GE et TI¹³.

¹⁰ Un tableau synthétisant les résultats est disponible en ligne. cf. Mandats, recherche, enseignement : <http://www.chstat.ch/fr/prestations/presentations/index.php>.

¹¹ Chiffres arrondis aux milliers et à l'unité pour les pourcentages.

¹² Et 320'000 selon les derniers chiffres datant de 2017. Source : OFS.

¹³ Données du Cgfr + estimation sur la base de OFS – STATENT.

De leur côté, les dépenses publiques pour l'ordre et la sécurité (cantons et communes) se montaient à environ 10 milliards de francs, avec un montant dépassant CHF 2'000 par habitant pour les cantons-ville (BS et GE) et moins de CHF 900 pour de petits cantons montagneux tels que OW, NW, JU et AI.

Le personnel de la sécurité au sens strict se montait à environ 47'000 EPT¹⁴, dont 24'000 policiers, avec une prévalence variant de quatre pour 1000 habitants pour BS, GE, UR, ZH et moins de deux pour les petits cantons du centre de la Suisse. Précisons ici que plus des deux tiers des effectifs de la sécurité sont actifs dans le secteur public : Confédération + Cantons + Communes + Corporations de droit public et que les forces de polices sont le plus souvent épaulées par le Cgfr dans les cantons concernés. Les employés du pouvoir judiciaire des cantons et de la Confédération (Juges et personnel administratif) atteignaient environ 5000 EPT¹⁵ (sans les Ministères Publics et les employés de justice des communes), soit environ un tiers du total des actifs dans le secteur de la justice en Suisse.

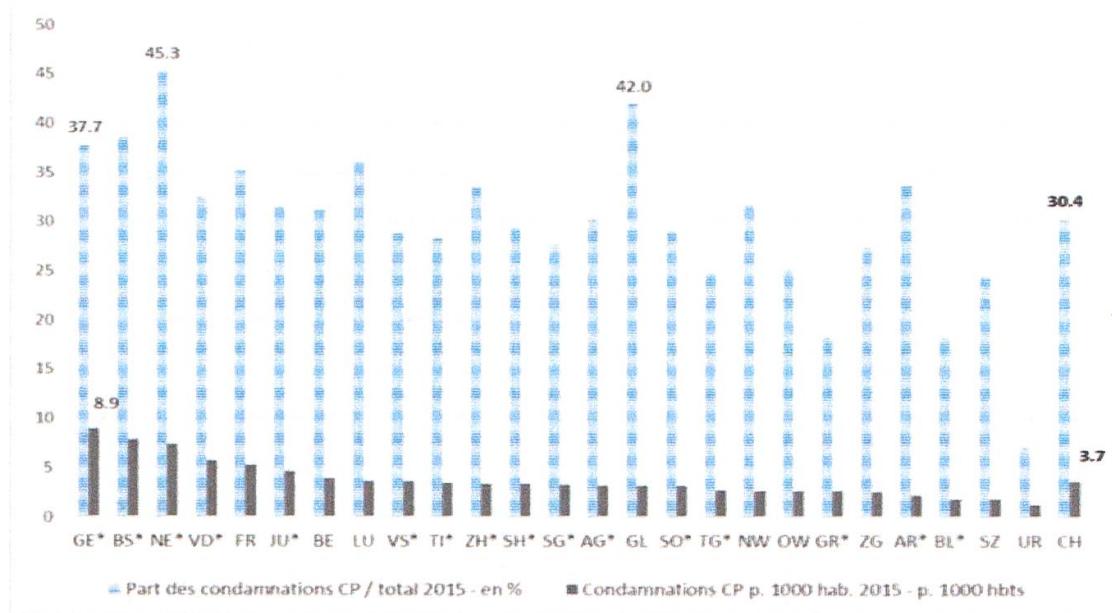
Notons encore que la désignation de l'ordre judiciaire diverge par canton. BE, BS, GE et ZH, connaissent une élection des magistrats par le peuple, tous les autres (y compris pour les juges et procureurs fédéraux) par les parlements.

2.2. Condamnations pénales selon le type de lois

Le total des condamnations pénales, prononcées en Suisse pour l'année 2015 est de 110'730 (+84 % depuis 1995), alors que l'effectif moyen en détention provisoire est de 2'100 personnes 1.9 %. Le canton de Genève affiche la prévalence de condamnations selon le CP la plus élevée pour 1000 habitants (8.9 %), devant BS (7.8 %) et NE (7.4 %), le minimum se situant à Uri (1.3 %). Neuchâtel s'illustre par la part de condamnations au CP sur le total des condamnations, en fait la plus élevée de Suisse avec 45 %, devant GL (39 %), BS (39 %) et GE (38 %), alors que la moyenne s'établit à 30 % (G2).

¹⁴ Source : OFS – STATENT, défense exclue, y compris gardes-frontière.

¹⁵ Données Cepéj pour l'année 2014, + chiffres consolidés CHStat.ch + STATENT.

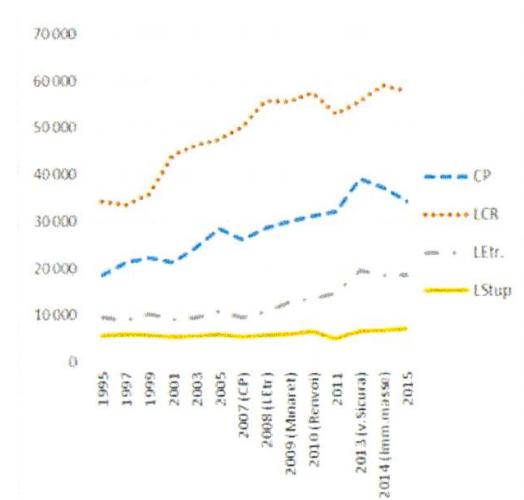


G2 Prévalence condamnations CP / total condamnations et CP pour 1000 habitants 2015.

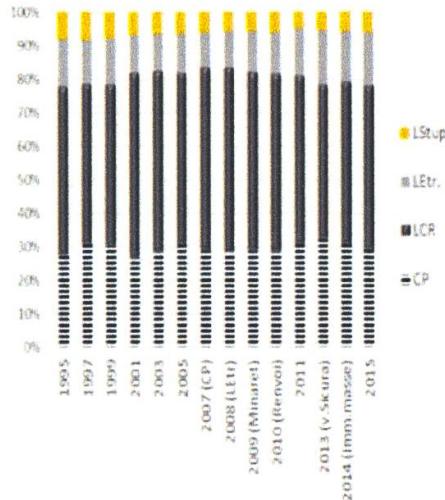
Sources: OFS-SCP, élaboration et calculs ESEHA-CHStat.

NB. * indique les cantons – frontière.

La loi sur la circulation routière (LCR) vient en tête par le nombre de condamnations (58'000; +68 % entre 1995 et 2015), mais l'accélération la plus importante touche la LEtr (18'500; +95 %) dont les condamnations ont presque doublé sur la période examinée, suit le CP (+84 %) (G3.1). Les condamnations en matière de stupéfiants (LStup) augmentent, quant à elles, légèrement (+28 %). Il faut préciser, à propos de la consommation de stupéfiants, que la Suisse, sur la base du modèle dit des *quatre piliers* mis en place dans les années '90, vise surtout les objectifs de santé publique par la réduction des risques et le traitement, la répression n'étant qu'un de ces piliers.



G3.1 Nombre absolu



G3.2 Pour cent

G3.1, 3.2 Répartition des condamnations pénales selon le type de loi 1995-2015 en nombre absolu et en pour cent 2015

Sources: OFS-SCP, élaboration et calculs ESEHA-CHStat.

En dépit de l'ouverture de la Suisse à l'UE avec l'introduction des accords bilatéraux en 2002 et la libre circulation en particulier, le nombre des condamnations en matière d'étrangers semble davantage subir l'influence de discours et perceptions hostiles à cette population, qui se concrétisent en Suisse à partir de 2008 avec l'appel au vote réitéré, commençant par la modification de la LEtr ; suivent l'initiative dite sur les minarets (2009), l'initiative sur le renvoi des criminels étrangers (2010) et l'initiative contre l'immigration de masse (2014). Tous les cantons se doivent d'implémenter dans leurs lois et pratiques ces changements, toutefois cinq cantons, dans l'ordre ZH, VD, GE, BS et BE semblent plus impliqués, car à eux seuls ils prononcent le 70 des condamnations en la matière.

2.3. Sanctions pénales selon le type de peine et impact du CP

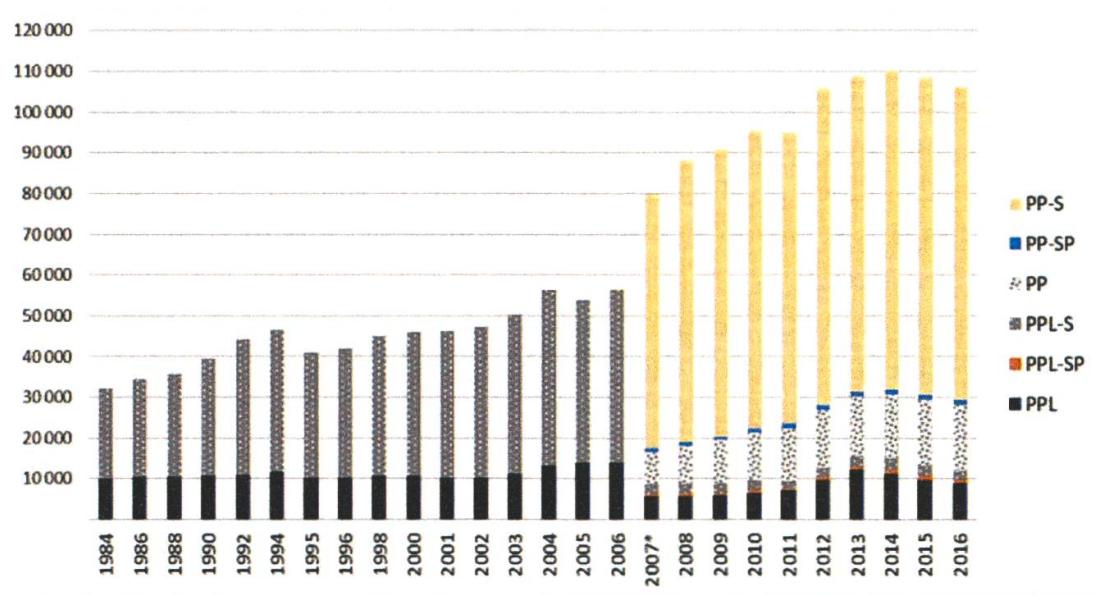
Nous examinons maintenant le type de peines prononcées par les tribunaux, sachant que jusqu'au 31.12.2006, hormis les contraventions, les amendes et les mesures pour les cas prévus par la loi, la panoplie de sanctions disponibles était réduite à la seule peine privative de liberté (PPL) sans ou avec sursis.

La révision du CP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, constitue donc un vrai changement de paradigme, la peine pécuniaire (PP) se substi-

tuant à la PPL, comme le montre clairement le graphique ci-dessous. La majorité des condamnations étant assorties du sursis total, pratique qui se maintient au fil des années, alors que le sursis partiel (SP), nouvellement introduit avec la révision du CP, ne semble pas convaincre les juges. Il en va de même pour le travail d'intérêt général (TIG). Le canton de Fribourg excepté, où le TIG atteint le 32 % des peines prononcées, dans les cantons cette peine n'est que rarement utilisée.

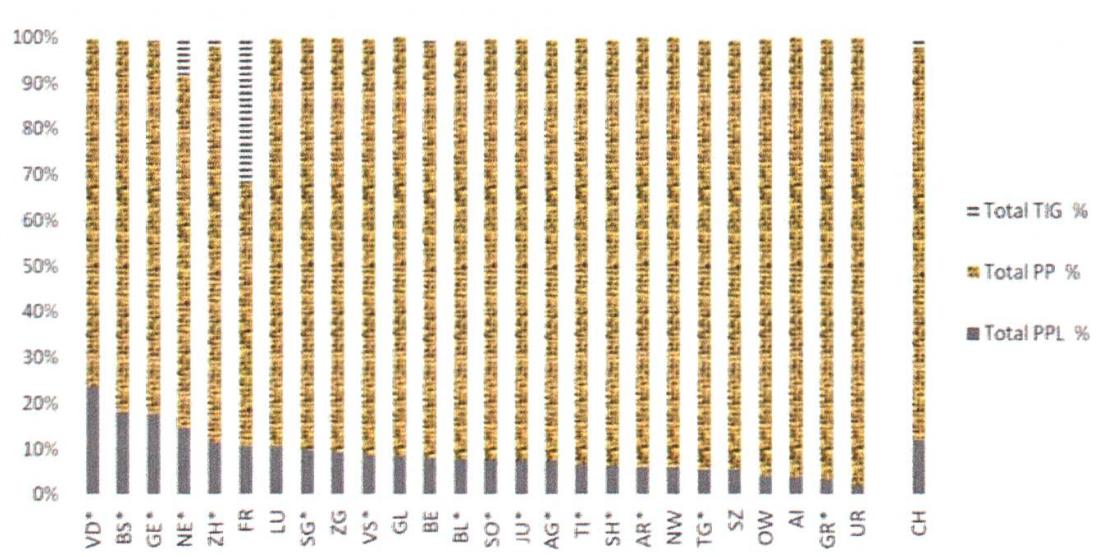
La tendance générale sur la période 1995-2016 met en exergue l'augmentation des condamnations selon le CP et en particulier du recours à la PPL. Ceci en dépit d'une révision voulue pour désengorger la Justice pénale et les établissements pénitentiaires en particulier avec l'introduction de la peine pécuniaire (PP) et du TIG destinées aux condamnations jusqu'à un an.

La variation des condamnations selon le CP entre 1995-2006 (+55 %) et entre 2007-2016 (+33 %) montre toutefois une décélération. La PPL, quant à elle, varie de +35 % à +60 %, alors qu'elle devrait subir l'effet de remplacement par la PP. Nous remarquons encore que, toute loi confondue, la PPL ferme augmente de 37 % entre 1995 et 2006 et de 38 % entre 2007 et 2016.



G4 Sanctions pénales selon le type de peines 1984-2015

Source: OFS, calculs- élaboration ESEHA-CHstat.

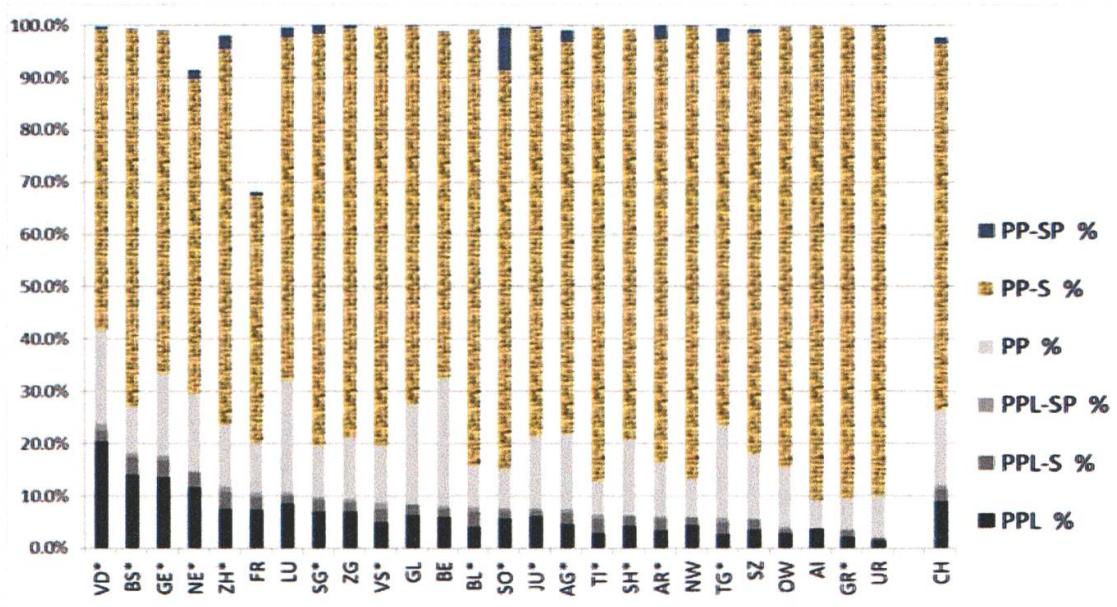


G5 Sanctions pénales selon le type de peine par canton 2015

Source: OFS, calculs – élaboration ESEHA-CHstat.

Les cantons romands se caractérisent par une part de prison ferme plus élevée que la moyenne suisse (12 %). Ainsi, Vaud (23 %), GE et NE, mais aussi BS, se situent tous au-dessus de la moyenne nationale, alors que les petits cantons alpins du centre de la Suisse, moins touchés par des pressions migratoires et une faible part d'étrangers, recourent nettement moins aux PPL fermes. Ensemble, les six cantons de la Suisse romande prononcent 53 % de toutes les PPL fermes (ss+sp) pour 26 % de la population suisse. Néanmoins, la PPL, à partir de 2007 passe au second plan dans la hiérarchie des peines prononcées, révision du CP oblige ; ainsi, on compte quelques 9000 cas par an depuis 2007 contre 11'300 PPL durant la période de 1996 à 2006.

Si la PPL, à partir de 2007 passe en second dans la hiérarchie des peines prononcées, révision du CP oblige, il n'en reste pas moins que les différences cantonales se confirment et ne sont pas anodines. Toutefois, une réflexion sur la sévérité des cantons, lue à partir du type de peines prononcées, nous amène à rajouter à la PPL la PP sans sursis. Dans ce cas, quatre cantons supplémentaires se rajoutent aux précédents : BE, GL, LU et TG (G6).



G6 Sanctions pénales selon le type de peine par canton 2015

Source: OFS, calculs- élaboration ESEHA-CHstat. (solde non compris = TIG).

2.4. Détentioпn provisoire et impact du CPP unifié

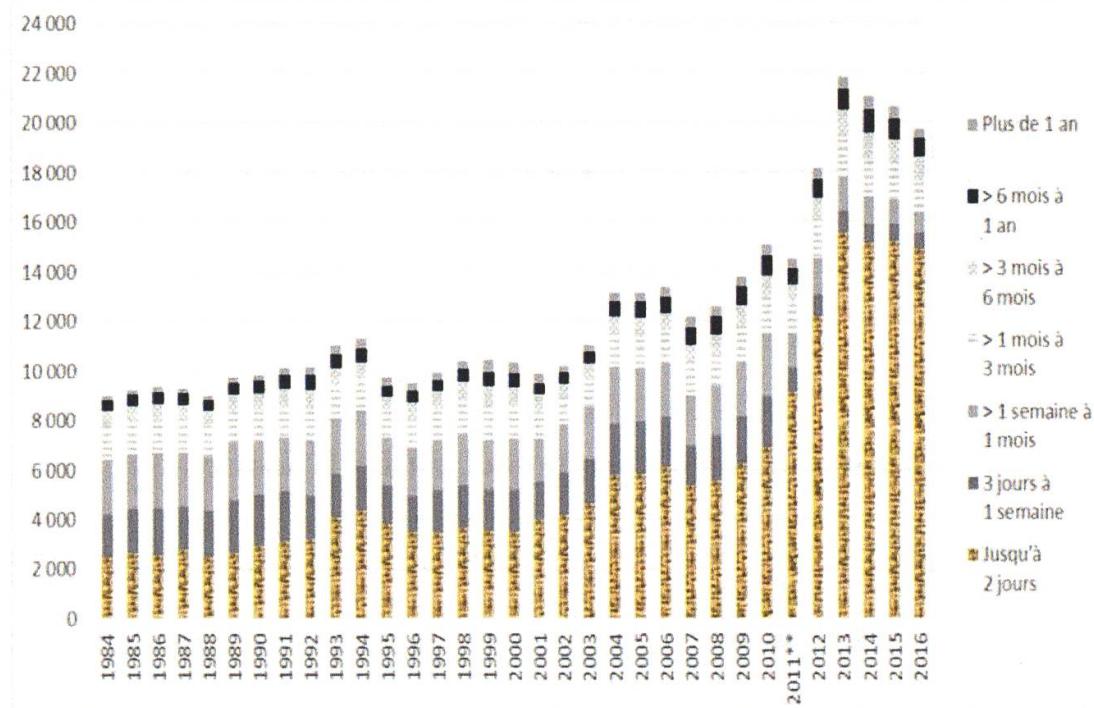
C'est toutefois dans le recours à la détention provisoire que nous voyons les plus grandes différences de pratique entre les cantons.

En effet, et à l'instar de la révision du CP, nous observons que l'introduction en 2011 du CPP unifié a eu un impact très important dans tous les cantons en matière de détention avant jugement. Fondé sur le principe du contrôle judiciaire de la mise en détention provisoire et sur sa durée, ce qui n'était de loin pas le cas dans les cantons sous le régime de leurs propres lois, le CPP unifié impose le *Juge des mesures de contrainte* (JMC). Ce juge est désormais seul compétent, sur proposition du procureur public, pour prononcer la détention provisoire dans les 96 heures qui suivent l'arrestation. Il définit également la durée de la privation de liberté s'y référant.

Le graphique suivant (G7) montre l'effet du CPP-2011. Nous notons l'explosion des détentions provisoires jusqu'à deux jours, part qui s'affirme à partir de 2013. S'agissant de la détention provisoire imputée sur les condamnations enregistrées dans le casier judiciaire, le trend se manifeste dans toute sa portée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du CPP unifié. Ce type de détention s'impose en effet, dépassant à

lui seul le total du nombre des détentions provisoires ordonnées pendant toutes les années précédentes et concerne tout type de peine.

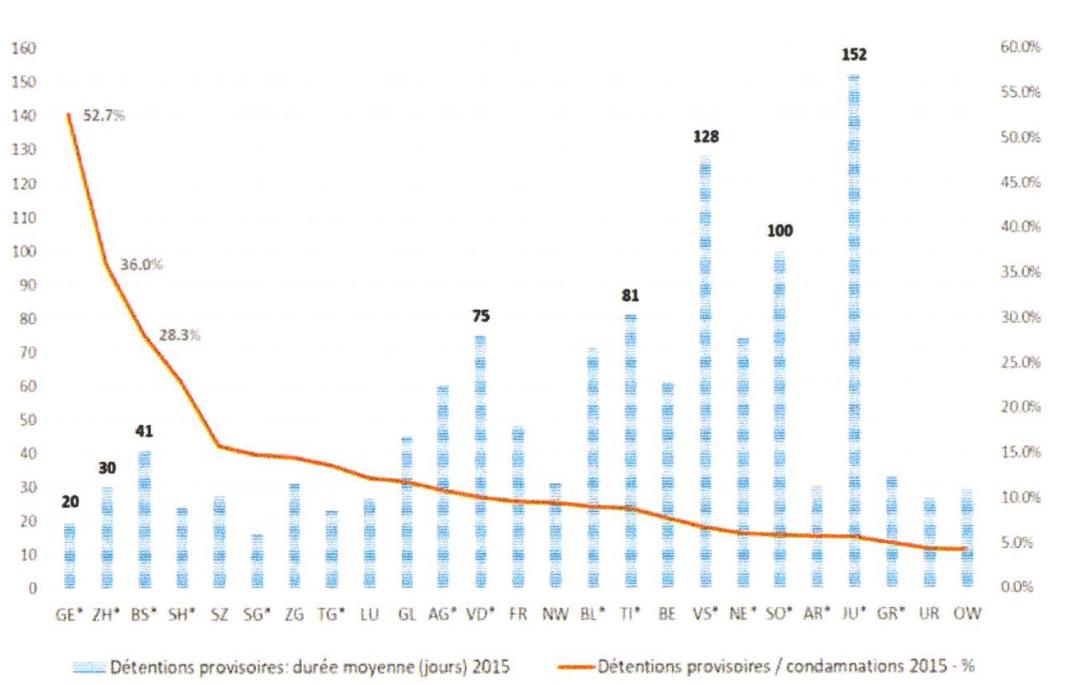
Alors que le nombre des détentions provisoires est resté relativement stable à 10'000 jusqu'à 2003, son nombre augmente fortement entre 2004 et 2006, avant d'exploser dès 2012-2013 pour dépasser les 20'000 cas, soit le double des années 1985-2004. Tous les cantons y concourent, avec toutefois des différences comme nous le voyons dans le graphique suivant (G8).



G7 Détention provisoire imputée sur la peine selon la durée 1984-2016

Source: OFS, calculs- élaboration ESEHA-CHstat.

Nous constatons en effet d'énormes différences dans la durée de la détention provisoire. Dans les cantons-frontière et avec une forte part d'étrangers comme GE, SH, ZH, BS, SG, TG 70 % des cas de détention provisoire échappe au contrôle du JMC, le Ministère public étant compétent pour les premières 48 heures dès l'arrestation (art. 224 chf 2 CPP), alors que dans d'autres cantons-frontière comme TI, SO, BL et encore plus VS et JU, ce dernier toutefois avec un nombre de cas réduit, l'utilisation de cet instrument reçoit l'aval du Juge.



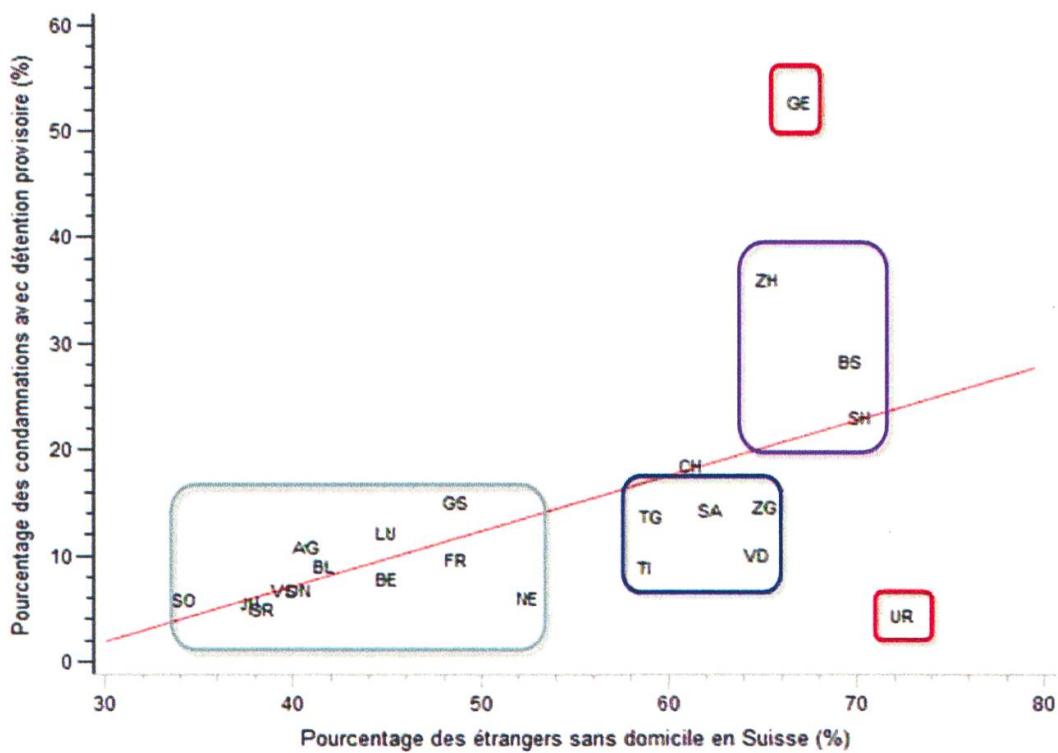
G8 Détentions provisoires (durée moyenne jours) et détentions provisoires par rapport aux condamnations, en pour cent 2015

Source : OFS, élaboration ESEHA-CHstat. NB. AI exclu (non représentatif).

La majorité des étrangers en détention provisoire (80 %) pendant l'année 2015 n'ont pas de domicile fixe en Suisse, donc avec risque de se soustraire à la procédure pénale (art. 221 CPP), ce qui explique leur surreprésentation, alors que seulement le 17 % détient un permis de séjour.

Sur 1'849 personnes en détention provisoire le jour de contrôle (22.11.2015), 79 % étaient des étrangers. Dans les Grisons, AR et OW le taux atteignait même 100 %, 91 % à Genève et 74 % pour Bâle-Ville, alors que ce pourcentage se trouvait à moins de 70 % pour le Tessin, le Jura, Saint-Gall, Schwytz et Glaris.

La part de Genève dans le total des détentions provisoires des 26 cantons le même jour était de 18 % (N=335), suivi par ZH 15 %, VD 10.5 %, BE 9 %, BS 3.5 % et seulement 1.5 % pour le Tessin (N=36).



OFS, Statistique des condamnations pénales (SUS), état du casier judiciaire: 30.04.2017

G9 Part des condamnations avec détention provisoire et part des étrangers sans domicile en Suisse concernés par une condamnation pénale et par canton
 Source: *OFS-SUS*.

Alors que la part des condamnations impliquant une détention provisoire est inférieure à 20 % en Suisse nous observons qu'uniquement quatre cantons dépassent cette «règle», avec GE comme cas extrême à plus de 50 %, suivi par ZH. Dans le canton d'Uri le taux d'incarcération provisoire est particulièrement bas et il semblerait ne s'appliquer qu'aux étrangers sans domicile en Suisse. Le regroupement des cantons pour ces variables ne suit pas non plus forcément le clivage centre-périphérie, la présence d'un aéroport international et la frontière jouant toutefois un rôle déterminant.

Une analyse de détail serait intéressante, mais nous nous limitons ici à renvoyer le lecteur à la discussion autour du fédéralisme, son application dans le système des sanctions pénales : différences et disparités. Nous rappelons aussi que les indicateurs en lien avec la culture, l'économie, la démographie et la position géographique sont à disposition à l'adresse CHStat.ch suivante : <http://www.chstat.ch/fr/prestations/presentations/index.php>.

3. Conclusion et discussion

Pour en arriver aux conclusions, nous proposons de partir du schéma suivant :

a. Axe de la diversité

Constats : les changements de lois se répercutent immédiatement dans les cantons qui les appliquent : subsidiarité. Les cantons gardent toutefois une autonomie et indépendance dans l'application des lois, plus ou moins restrictive, selon des critères qui leur sont propres.

Les discours qui occupent l'espace national et forment l'opinion publique, concourent à l'élaboration des lois ainsi qu'à leur application plus ou moins restrictive : participation.

b. Axe de la disparité

Problème : face aux différences constatées faut-il : les accepter telles quelles, comme expression de l'essence constitutive de l'Etat fédéral suisse: union de diversités. Les éliminer complètement (uniformisation) ou partiellement (réduction de la dispersion autour d'une moyenne).

Comme présenté dans l'introduction, la Suisse se caractérise autant par la diversité de ses réalités géo-socio-démographiques que par la disparité des pratiques politico-administratives. Si le citoyen est en droit d'attendre un traitement devant la loi égal partout sur le territoire national, il n'en reste pas moins que les réalités diverses permettent des pratiques bien différentes selon le canton et les régions de la Suisse, également soumises à des pressions fort différentes selon la situation géographique ou économique. La part des étrangers est toutefois toujours un facteur déterminant dans les questions de justice et d'application des peines, ces derniers étant, avec des statuts de résidence davantage précaires, les plus interpellés, plus jeunes et masculins que la moyenne de la population résidente, donc plus exposés aux comportements considérés comme déviants. L'analyse comparative du système fédéraliste montre une sévérité plus grande pour les cantons romands, plus particulièrement protestants, comme Genève, Vaud et Neuchâtel (y compris en matière de libération conditionnelle). Ces trois cantons se retrouvent pratiquement toujours dans le trio de tête du classement. Quelques cantons alémaniques suivent la même logique, plus particulièrement le canton riche de Bâle-Ville, lequel cumule tous les facteurs démultiplieurs (canton industriel excentré à infrastructures sensibles, avec un niveau de richesse et des moyens alloués élevés), tout comme Schaffhouse ou encore Zurich, mais dans une moindre mesure. Un cas particulier est le canton d'Uri pour lequel l'axe

autoroutier du Gothard est à l'origine d'une grande partie de condamnations ; sa part de condamnations selon la LCR dépassant de loin la moyenne suisse.

Dès lors, face aux différences constatées, faut-il les accepter telles quelles, comme expression de l'essence constitutive de l'Etat fédéral suisse : union de diversités ? Ou alors chercher à les éliminer complètement, par la recherche d'uniformisation ou, partiellement, par une réduction des écarts autour de la moyenne ?

Il reste que les cantons suisses se caractérisent aussi par l'efficacité et une répercussion rapide lors des changements de lois fédérales (nouveaux CP en 2007 et introduction du CPP en 2011), strictement appliquées par les cantons (principe de subsidiarité). Or, l'on constate aussi une marge de manœuvre non négligeable dans l'application, soit une reconnaissance et l'utilisation de l'autonomie et de l'indépendance dans cette application, plus ou moins restrictive selon les critères et les besoins qui leur sont propres. La condition même de la survie et de la vitalité du fédéralisme réside dans la variation des moyens et pratiques dans l'application des lois cadres. Si une harmonisation est souhaitable, l'égalité parfaite serait un contresens dans un système fondé sur une union politique de différences, sans oublier que le respect des minorités est un culte en soi sur l'échiquier national suisse. Sans en arriver à l'uniformisation, il faudrait toutefois prendre en considération les différences les plus éclatantes et les questionner, ou simplement les connaître. Une administration de la justice aussi fragmentée et l'absence d'une instance nationale de discussion et échange, ne serait-ce qu'à partir des données publiques et dans un souci d'échange de best-practices, ne laisse toutefois pas entrevoir un changement dans les pratiques à moyen terme. Notons encore que, si des ententes existent à travers le système des Concordats en matière d'exécution des sanctions pénales, la détention provisoire reste par contre un bastion strictement cantonal, le CPP unifié n'ayant pas effacé les habitudes anciennes.

4. Bibliographie / Sitographie

FINK D., STORZ R. (2013), Ausländer und Strafrecht – Analysen und Darstellungen in der öffentlichen Statistik, in: Fink D. et al., *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern.

FINK D., KOLLER C. (2012), 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.

KOLLER C., FINK D. (2014), Do resources, justice administration practices and federalism have an impact on registered and sentenced crime prevalence? in: *International Journal for Court Administration*.

FINK D., KOLLER C. (2015), Sanktionspraxis: grosse kantonale Unterschiede, in: Fink D., Schulthess P., *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis*, Bern.

FREY RENE L. et al. (2006). *Le fédéralisme suisse, La réforme engagée*.

KOLLER, C. (2008). La fonction publique en Suisse : analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable, in : *Pyramides* 15(1): 33.

KOLLER C. (2013), Les administrations cantonales, in : *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne.

KOLLER, C., DEMARTINI L. et al. (2012), *Staatsatlas: Kartografie des Schweizer Föderalismus*. Zürich, NZZ-Libro.

KOLLER C., FINK D., Cantons, population étrangère et criminalité : disparités ou discriminations? in: D. Fink et al. (2013), in: *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern, Stämpfli, pp. 207-228.

MAZZOLENI, O. (2005). *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*. Lugano, Casagrande.

OFS (2017), *Statistique policière de la criminalité (SPC)*, Rapport annuel 2016, Neuchâtel.

ROUGEMONT, D. de (1989). *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne, Editions l'Age d'Homme.

ROUGEMONT, D. de, SAINT-OUEN, F., Ed. (1994). *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelles, Bruylant.

SAINT-OUEN, F. (2005). *Le fédéralisme*. Gollion, Infolio éditions.

TERRIBILINI, S. (1999). *Fédéralisme et inégalités sociales dans la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale*. S.l., s.n. , VII, 326 p.

VATTER, A. (2002). Föderalismus. Handbuch der Schweizer Politik. U. Klöti, et al. Zürich, NZZ Verlag: 78-108.

ZODER I., MAILLARD C. (2016), Condamnations pénales d'adultes 2014.

Nationalités et méthodes statistiques, Actualités-OFS, Neuchâtel : OFS.

CEPEJ-Stat- Dynamic database of European judicial systems
<https://www.coe.int/en/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>

CHStat – Portail des cantons et des villes suisses www.chstat.ch