

Migration, criminalité et problèmes liés à la poursuite pénale dans un canton frontalier : le cas du Tessin

Autor(en): **Noseda, John**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **31 (2013)**

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1051568>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Migration, criminalité et problèmes liés à la poursuite pénale dans un canton frontalier – le cas du Tessin

JOHN NOSEDA

Procureur général du Tessin, Lugano

Table des matières

Résumé	229
1. Introduction	230
2. Portée du problème	231
2.1 La dimension quantitative	231
2.2 L'évaluation qualitative	233
3. Perceptions du problème	234
3.1 La perception publique des liens entre criminalité et migration	234
3.2 La réponse institutionnelle	236
4. Conclusion	237

Résumé

La particularité du Tessin permet de vérifier si et dans quelle mesure la position plus isolée et exposée du Tessin contredit ou confirme les problèmes, les réactions et les solutions envisagées en Suisse face à la dichotomie migration/criminalité. L'analyse quantitative de la criminalité des étrangers dans le canton du Tessin présente une image contrastée : si le nombre des infractions des requérants d'asile augmentent, parallèlement à l'augmentation de leur nombre dans la population, le nombre des infractions de drogues ou contre le patrimoine des étrangers non-résidents a baissé. Si l'on observe en même temps une augmentation des infractions pour cette dernière catégorie, c'est dans les domaines de la circulation routière et de la loi sur les étrangers, domaines d'infractions dépendant fortement de l'intensité des contrôles. Les résultats ne permettent pas d'établir une relation de causalité entre migration et criminalité. Etant donné la forte réaction à l'encontre des migrants, il faut constater une contradiction paradoxale entre la perception sociale de la migration

comme facteur criminogène et les modalités des réponses administratives et pénales à l'encontre des migrants. Parmi ces dernières, les détentions administratives, fortement plébiscitées par la population, sont particulièrement inefficaces et problématiques d'un point de vue humanitaire.

1. Introduction

L'auteur de cette contribution écrite (synthèse de l'exposé oral au Congrès) est de langue italienne, a terminé ses études de criminologie à la fin des années soixante-dix et exerce ses fonctions dans une réalité périphérique : *excusatio non petita accusatio manifesta* ? L'auteur représente en quelque sorte la réalité qu'il doit décrire : le « Sonderfall Tessin » à l'intérieur du « Sonderfall Schweiz ». Il ne s'agit pas (seulement) d'un lieu commun. En matière criminelle, l'art. 387 al 2 CP maintient la faculté d'édicter des dispositions spéciales sur la séparation des établissements d'exécution des peines du Canton du Tessin pour tenir compte de ses limites structurelles, linguistiques, démographiques et géographiques¹. Les difficultés d'assimilation de la réalité tessinoise dans le contexte suisse sont, à première vue, évidentes en relation à notre sujet, si l'on considère que les flux de migration et de passage, ainsi que les activités économiques et sociales internationales influencent le Tessin de manière inversement élevée par rapport à la faible intégration de la région dans le contexte des autres cantons suisses.

Il s'agit donc de vérifier si et dans quelle mesure la position plus isolée et exposée du Tessin contredit ou confirme (et même accentue) les problèmes, les réactions et les solutions envisagées en Suisse face à la dichotomie : migration/criminalité. En effet, ainsi que le montrait bien Garland à propos des différents taux de délinquance de la ville de New York², les réponses sociales et culturelles influencent la perception et l'analyse de la criminalité en fonction des transformations de la réalité socioéconomique.

Je vais donc tâcher d'analyser dans un premier temps la portée du problème du point de vue de ses dimensions quantitatives et de ses causes qualitatives, dans un deuxième temps la perception du problème par

¹ STRATENWERTH GÜNTER, WOHLERS WOLFGANG; Schw. STGB Handkommentar, N. 6 ad art. 387

² GARLAND DAVID ; Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité, in : *Déviance et société* 2007 vol 31 n. 4 p. 396

l'opinion publique et au niveau institutionnel, avant de conclure en examinant de façon critique les stratégies et les solutions envisagées au niveau de la poursuite pénale.

2. Portée du problème

Par sa position géographique et sa dimension démographique (350'000 habitants contre une dizaine de millions dans un rayon de 100 km en territoire italien), ainsi que par sa réalité socioéconomique liée aux échanges financiers et internationaux, le Tessin a toujours anticipé et accentué les effets criminels des changements structurels et conjoncturels. Il suffira de rappeler par exemple que l'évolution profonde de la criminalité financière en Suisse a connu ses origines au Tessin³ et que la diffusion des activités de blanchiment d'argent a débuté et s'est développée en relation avec le changement intervenu dans les trafics de contrebande avec l'Italie⁴. Ces exemples historiques montrent bien la nécessité de considérer les transformations socioéconomiques et les innovations technologiques dans l'analyse criminologique⁵. Cette exigence ressort clairement de l'expérience tessinoise si l'on examine la dimension quantitative de la criminalité en fonction des phénomènes de migrations, dont l'évolution est strictement liée à des changements socioéconomiques.

2.1 La dimension quantitative

Avant d'examiner les données criminologiques disponibles, une précision s'impose. Le problème des statistiques constitue une difficulté incontournable de tout débat criminologique⁶. Les statistiques administratives, notamment policières⁷, ne tiennent pas compte du « chiffre noir » de la dé-

³ BERNASCONI PAOLO; Lehren aus den Strafverfahren in den Fällen Texon, Weisskredit und Ähnlichem, in: RPS 191, p. 379 ss

⁴ ACKERMANN JÜRIG-BEAT; Kommentar zu STGB 305bis n. 17 in: SCHMID NIKLAUS; Kommentar Einziehung, organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei, Bd. I Zürich, 1998

⁵ MELOSSI DARIO ; Une criminologie modernisatrice?, in : *Déviance et Société*, 2007, vol. 31, no. 4, p. 405 ss

⁶ ROBERT PHILIPPE ET ZAUBERMANN RENÉE ; Un autre regard sur la délinquance, in : *Déviance et Société*, 2004, vol. 28, no. 3, p. 259

⁷ HOUGH MIKE ET MAYHEW PAT ; L'évolution de la criminalité à travers deux décennies, in : *Deviance et Société*, 2004, vol. 28, no. 3, p. 267 ss

linquance car, logiquement, les infractions non détectées ne tombent pas sous le coup de l'intervention répressive. Au Tessin, cette lacune est aggravée par une gestion informatique différenciée des données judiciaires et policières (ces dernières, fondées sur des classifications aléatoires, étant inutilisables). Par conséquent, les données ne peuvent être examinées en termes absolus, mais uniquement dans la mesure où elles montrent des tendances. Ces lacunes nous obligent à relativiser les statistiques et à vérifier leur évolution uniquement en fonction de changements ou de trends significatifs. A titre d'illustration, on présentera quelques données tirées des statistiques internes du Ministère Public tessinois (années 2001-2012).

Si l'on considère les procédures pénales ouvertes contre les requérants l'asile, on constate (à première vue) une augmentation considérable entre 2001 (89 individus poursuivis) et 2012 (773 individus). Cette évolution sensible est cependant liée à l'évolution récente des flux migratoires, notamment au cours des années 2008-2009 (923 et 912 individus) suite aux changements de la stratégie italienne contre la migration clandestine et suite aux désordres politiques des pays nord-africains. Cette interprétation est confirmée par les délits poursuivis à l'encontre des requérants l'asile. En effet, l'évolution des poursuites pour violation de la loi sur les étrangers suit exactement la même évolution⁸. Il en va de même pour les autres délits les plus fréquents⁹. En d'autres termes, les statistiques confirment que l'évolution des délits commis par les requérants l'asile suit strictement celle du nombre total des réfugiés et ne diffère pas en fonction des différents délits. L'augmentation totale dépend uniquement de la hausse conjoncturelle de la population abritée dans les centres d'asile et se manifeste surtout dans les délits liés à l'entrée en Suisse et aux conditions d'internement (violation de la loi sur les étrangers, vols dans les grands magasins, litiges interethniques).

Pour comprendre la portée de l'évolution de la criminalité liée aux migrations, il convient donc d'élargir l'analyse aux délits commis par les individus qui ne sont pas soumis à une procédure d'asile.

⁸ 50 sur 89 en 2001, 714 sur 923 en 2008, 457 sur 773 en 2012

⁹ Contre la vie et l'intégrité: 6 sur 89 en 2001, 136 sur 923 en 2008, 135 sur 773 en 2012

Contre le patrimoine : 52 sur 89 en 2001, 665 sur 923 en 2008, 389 sur 773 en 2012

Contre les stupéfiants : 28 sur 89 en 2001, 331 sur 923 en 2008, 362 sur 773 en 2012

2.2 L'évaluation qualitative

L'analyse de l'évolution des délits commis par les étrangers non-résidents (autres que les requérants l'asile) nous permet de déceler quelques éléments intéressants.

En premier lieu, les statistiques confirment (contrairement à la perception publique et médiatique dominante) une réduction des infractions à la loi sur les stupéfiants commises par des étrangers non résidants, infractions qui ont diminué de 758 (2001) à 110 (2012), alors que le total des personnes poursuivies au Tessin a augmenté de 2873 à 3471 dans la même période.

En deuxième lieu, on constate (toujours contrairement à la perception publique) une réduction des infractions contre le patrimoine commises par les étrangers, qui diminuent de 932 individus (2001) à 689 (2012), tandis que la tendance générale des personnes poursuivies est constante (6819 – 6880).

En troisième lieu, les statistiques confirment le fondement d'un théorème de l'anthropologie du droit, soit celui de l'interdépendance des formes de résolution d'un litige¹⁰. Alors que les personnes étrangères non résidentes poursuivies au Tessin sont passées de 12'619 (2001) à 15'299 (2012) avec une augmentation moyenne de 2% par année (2680 individus), on constate que cette augmentation totale est due essentiellement aux infractions à deux lois, celles sur la circulation routière (de 2862 à 4481) et sur les étrangers (de 1298 à 1610). En réalité, ces augmentations sont dues, d'une part à la multiplication des radars sur l'autoroute et, d'autre part, à l'augmentation des contrôles administratifs internes suite aux accords internationaux en matière de libre circulation des personnes¹¹.

Les données qui précèdent ne permettant donc pas d'établir une relation de causalité entre migration et criminalité. Ce d'autant plus que le total des délits¹² commis par tous les étrangers non résidants et par les requérants l'asile (dont la portée quantitative est toutefois insignifiante) confirment l'inexistence d'un problème criminel spécifique lié aux immi-

¹⁰ VON TROTHA TRUTZ ; Mondialisation de la violence, in : *Déviance et Société*, 2005 vol. 29 no. 3 p. 289

¹¹ En effet, les infractions découvertes à la frontière ont diminué de 851 à 682.

¹² Le total des individus poursuivis non résidents (compris les réfugiés) entre 2001 et 2012 varie entre 18% (2003) et 23% (2008) du total des personnes poursuivies. Les taux sont analogues dans les délits plus fréquents : de 14% (2001) à 25% (2005) contre le patrimoine ; de 11% (2002) à 21% (2010) en matière de circulation routière ; de 13% (2002) à 20% (2007) en matière de stupéfiants.

grations. Certes, les données quantitatives confirment (à l'instar de M. de Lapalisse) que l'augmentation du nombre des réfugiés implique une hausse des délits commis par les réfugiés. Mais la faible importance quantitative des infractions commises par les requérants l'asile (toujours inférieure à 3-5% du total) et leur nature strictement liée aux conditions et modalités d'entrée en Suisse, ne permettent pas d'affirmer une spécificité étiologique aux migrations dans l'analyse des phénomènes criminels et de leur solution. Ceci nous amène à deux contradictions évidentes, soit l'image du problème dans l'opinion publique et la réaction institutionnelle du pouvoir politique.

3. Perceptions du problème

La représentation statistique des comportements criminels liés à la migration, que nous avons esquissée sur la base de l'évolution des poursuites, diffère notablement de l'image diffusée à l'intérieur de l'opinion publique tessinoise, qui reflète largement les réactions que le professeur Killias avait étudié dans la population de la Suisse francophone¹³ et qui rappelle les constatations de Garland sur la naissance, dans les pays anglo-saxons, « *de la peur du crime largement répandue, des conduites d'évitement des routines, des représentations médiatiques et culturelles envahissantes et une prise de conscience généralisée de la délinquance* »¹⁴. Cette réaction sociale mérite donc d'être précisée, avant d'aborder la réaction institutionnelle.

3.1 La perception publique des liens entre criminalité et migration

La frontière constitue une composante culturelle intrinsèque de la société tessinoise. Les flux migratoires au cours des guerres du XXème siècle ou liées aux conjonctures économiques des dernières décennies ont été réguliers ; ils ne constituent pas un fait exceptionnel ou inattendu et font partie de notre imaginaire collectif. D'abord, les Italiens du nord, puis ceux du sud, ensuite les Portugais, les Espagnols (même les Chiliens dans les an-

¹³ KILLIAS MARTIN, LAMON PHILIPPE; *La criminalité augmente – avec des nuances* », in *Criminoscope* 12, 1-9.

¹⁴ GARLAND ; *op. cit.* p. 396.

nées '70), et plus récemment les Européens de l'est – ce sont les migrants issues des différentes vagues qui nettoient nos hôpitaux, nos écoles et nos restaurants). L'arrivée en masse (par rapport à nos dimensions démographiques) de personnes issues de cultures, de nationalités et d'ethnies diverses n'est pas une nouveauté, au contraire.

Les flux migratoires plus récents (à partir des années '90 du siècle dernier) ont cependant eu lieu dans un contexte socio-économique différent. En effet, le Tessin avait entretemps connu (peut-être avec quelques années de retard par rapport au reste de la Suisse) ce phénomène que Garland appelle la « *modernité tardive* »¹⁵ avec ses « *nouvelles libertés, plaisirs et ouvertures* » accompagnées par « *de nouvelles formes d'insécurité et un renforcement des contrôles et des exclusions* ».

Face aux flux migratoires plus récents, l'opinion publique a développé la conviction inébranlable que les crimes sont en progression continue, que leurs auteurs sont surtout les « soi-disant réfugiés », que les sanctions et les contrôles sont insuffisants et que la seule solution consiste dans l'internement et/ou le renvoi des criminels étrangers. Cette attitude correspond parfaitement à cette représentation sociale qu'une enquête romande menée par l'Université de Genève¹⁶ définissait à l'aide du terme d'« *ostracisme* ». Le délinquant est caractérisé par un trait catégoriel (« *il est d'abord l'autre, l'étranger* »), l'idée de sa réinsertion est rejetée et la finalité attribuée à la peine consiste dans la pure et simple « mise hors circuit » du coupable.

Cette approche, largement alimentée par les récits de presse, est renforcée par la crise économique, qui a touché sensiblement les secteurs essentiels de notre économie de frontière (les transports, les exportations, les banques, les sociétés fiduciaires) et renforce le sentiment général d'insécurité économique de la population. En réalité, du point de vue rationnel, les secteurs touchés par la crise économique ne sont pas concernés par les flux migratoires. Mais le débat politique sur les mesures financières et économiques nécessaires en temps de crise repose largement sur cette attitude irrationnelle.

La conviction publique généralisée de l'existence d'une émergence criminelle liée aux flux migratoires se manifeste régulièrement dans les débats politiques par deux véritables contradictions.

¹⁵ GARLAND ; op. cit. p. 395

¹⁶ NOËLLE LANGIN ET AL. ; “Les représentations de la justice pénale” in : *Déviance et Société* 2004, vol. 28, no. 2, p. 168

La première contradiction est liée à la dichotomie internement/exclusion. Dans la pratique, ces deux solutions du problème sont très peu cohérentes : la première présuppose la création de structures de détention et le renforcement des procédures, du personnel et des ressources nécessaires au contrôle sur place des immigrés ; la seconde impose par contre le refoulement pur et simple des immigrés. Cette contradiction technique (d'ailleurs bien connue au niveau fédéral) se manifeste de manière accrue dans une petite région de frontière.

La deuxième contradiction se superpose et accentue la première. Car l'internement et l'exclusion demandent un dispositif renforcé de police qui pose nécessairement et « a priori » la dichotomie contrôle/liberté avec des conséquences pratiques qui se manifestent de manière générale. C'est ainsi que l'augmentation des contrôles (aux frontières et sur l'autoroute) décidées au cours des dernières années pour prévenir l'immigration illégale a immédiatement entraîné des réactions vexées de la part des résidents malheureusement arrêtés aux postes de police pour infraction à la LCR ou l'importation de marchandises non déclarées.

3.2 La réponse institutionnelle

La répercussion immédiate de ces contradictions sur l'activité institutionnelle consiste dans un conflit de compétences. Les communes tessinoises souhaitent la création immédiate de structures fermées, sauf (évidemment) sur leur territoire. Le Canton demande à la Confédération d'augmenter les contrôles aux frontières, mais s'oppose à la création de nouvelles structures d'accueil au Tessin. Ce conflit d'intérêts est évidemment conditionné par des difficultés de fond. L'origine du phénomène de la migration échappe aux acteurs chargés de la contrôler (à fortiori aux autorités cantonales, judiciaires et de police) et dépend de facteurs conjoncturels et quantitatifs très variables. Sa dimension internationale implique des formes de collaboration et des conditions structurelles qui dépassent la marge d'intervention des autorités exécutives. L'objectif de la réaction publique – l'ostracisme – apparaît ainsi d'emblée irréaliste et cela explique un sentiment d'impuissance de plus en plus répandu à l'égard des autorités. Il en résulte un cercle vicieux, car l'impuissance renforce l'insécurité et les stéréotypes criminels contre les « autres ».

Pour essayer de sortir de l'impasse, il convient d'analyser de façon critique les conditions du « passage à l'acte » qui caractérisent les phénomènes criminels liés à la migration.

En premier lieu, on constate que la majorité des infractions poursuivies consistent dans la violation de la loi sur les étrangers. La nature de l'infraction est « in re ipsa » et sa portée criminologique (ou simplement administrative) est discutable. L'expérience personnelle du personnel actif dans le secteur prouve que la criminalisation des entrées illégales n'a aucun effet dissuasif, est moins efficace qu'une procédure administrative correcte et comporte des effets collatéraux criminogènes (clandestinité, accès au crime organisé).

En deuxième lieu, les infractions de droit commun (surtout des vols, des *skimming*, des trafics de drogue) commis par des réfugiés sont le résultat des conditions d'internement. La majorité de leurs auteurs sont enfermés dans des structures (« *campi nomadi* ») établies à la périphérie des villes de l'Italie du nord où les bandes organisées enrôlent les nouveaux venus.

En troisième lieu, les conditions de détention en Suisse dans des structures d'accueil surpeuplées favorisent les affrontements ainsi que la durée des procédures, et l'oisiveté forcée favorise l'instigation à la délinquance.

Il s'agit là de mécanismes criminogènes bien connus, que le traitement détentif de la migration accentue, au lieu de l'éliminer.

4. Conclusion

Ayant débuté par une « *excusatio* », je vais terminer par une « *rei vindictio* ». Je me suis toujours rallié à ce courant criminologique (que l'on dit « critique ») né dans les années soixante-dix avec la volonté de renouveler l'approche de la déviance : d'une criminologie du passage à l'acte à une criminologie de la réaction sociale et du contrôle social. Le problème du traitement des migrations et de leur criminalisation constitue un exemple typique de la « *connexion entre infractions pénales et transformations sociales* »¹⁷. L'analyse d'une réalité géographique fortement influencé par les flux migratoires montre clairement l'existence d'une contradiction paradoxale entre la perception sociale de la migration comme facteur criminogène et les modalités et conditions objectives de sa dimension réelle. Contradiction paradoxale, car la nature idéologique de cette perception et de ses implications psychologiques comportent des représentations irra-

¹⁷ BAILLEAU FRANCIS ET GROENEMEYER AXEL ; Introduction pour le 30e anniversaire de *Déviance et Société*, in : *Déviance et Société*, 2007, vol. 31 no. 4, p. 373.

tionnelles de la réalité et des objectifs contradictoires qui conduisent à un sentiment d'impuissance.

Par conséquent, je considère que les tendances réactives et sécuritaires qui sont aujourd'hui à la mode, sont en réalité contradictoires et paradoxales.

A mon avis, une approche plus concrète et dialectique du phénomène de la migration et de ses conséquences sur le plan pénal doit être appuyée sur les deux fonctions traditionnelles de l'intervention pénale : celle resocialisante (prospectiviste), et celle rétributive (contractualiste)¹⁸.

De ce point de vue, il faudrait, en premier lieu, élaborer des stratégies destinées à distinguer les activités criminelles liées à l'exploitation systématique de la migration qui doivent être séparées des formes individuelles liée au fait même de la migration.

Ensuite, les activités liées à la criminalité organisée doivent être visées avec les moyens et les techniques propres aux véritables enquêtes criminelles. L'exploitation des réfugiés dans le secteur de la prostitution, du transport des stupéfiants, mais également dans celui du bâtiment, est strictement liée à leurs marges élevées de rentabilité et aux flux de « migrations financières » que ces activités favorisent. Une action dirigée vers le « paper trail », soit la traçabilité des documents de ces activités, permettrait donc de saisir les organisations criminelles au centre de leurs motivations véritables et vitales.

Par contre, les manifestations individuelles devraient être traitées avec une approche resocialisante. On a pu constater que les organisations humanitaires présentes sur le terrain qui agissent avec des finalités et des modalités d'intégration ont obtenu des résultats remarquables du point de vue qualitatif, même si leur dimension quantitative actuelle peut paraître négligeable.

Plus généralement, je suis convaincu que les problèmes liés à la migration ne justifient pas une approche exceptionnelle du point de vue de la poursuite pénale, mais confirment l'exigence d'une réflexion critique à partir de la criminologie.

¹⁸ LANGUIN ET AL. ; Les représentations sociales de la justice pénale, in : *Déviante et Société*, 2004, vol. 28, no. 2, p. 163 s.