



Violence des jeunes

Ampleur, causes et mesures envisageables

Projet envoyé en consultation du 29 juin 2007

Table des matières

Résumé	3
Introduction.....	6
Partie I: Situation initiale.....	7
I. Ampleur de la violence des jeunes.....	7
1. <i>Valeur informative des statistiques criminelles en général</i>	<i>7</i>
2. <i>Statistique policière de la criminalité de la Confédération.....</i>	<i>8</i>
3. <i>Statistique des jugements pénaux de la Confédération.....</i>	<i>9</i>
4. <i>Statistiques pénitentiaires</i>	<i>11</i>
5. <i>Statistiques cantonales</i>	<i>11</i>
6. <i>Enquêtes sur le chiffre noir de la criminalité</i>	<i>11</i>
7. <i>Conflit d'interprétation des statistiques officielles.....</i>	<i>12</i>
8. <i>Bilan.....</i>	<i>13</i>
II. Causes de la violence des jeunes.....	13
Partie II: Mesures envisageables contre la violence des jeunes	16
I. Remarque préalable.....	16
II. Mesures du ressort de l'OFJ	18
1. <i>Besoin d'agir au niveau du droit pénal des mineurs?</i>	<i>18</i>
2. <i>Mesures relevant de la procédure pénale des mineurs</i>	<i>20</i>
3. <i>Mesures relevant de l'aide institutionnelle à la jeunesse et de la privation de liberté des mineurs.....</i>	<i>24</i>
4. <i>Amélioration de l'état des données</i>	<i>27</i>

III.	Mesures du ressort de l'ODM	28
1.	<i>Pratique systématique concernant les renvois.....</i>	28
2.	<i>Investigations plus approfondies dans le cadre de la procédure de naturalisation</i>	29
IV.	Mesures du ressort de FEDPOL	29
1.	<i>Poursuite du financement de la statistique des jugements pénaux des mineurs</i>	29
2.	<i>Révision de la Statistique policière de la criminalité (SPC).....</i>	29
3.	<i>Amélioration de l'état des connaissances sur les jeunes multirécidivistes</i>	30
Partie III:	Que faire concrètement?	33
I.	Mesures immédiates	33
2.	<i>ODM M₂: Meilleur examen, par les cantons et les communes, des conditions à respecter en matière de naturalisations</i>	34
3.	<i>FEDPOL M₁: Bilan de la situation des jeunes multirécidivistes en Suisse. Recensement des mesures adoptées par les cantons</i>	36
II.	Mesures à moyen terme	38
1.	<i>OFJ M₂: Accélération des procédures pénales applicables aux jeunes</i>	38
2.	<i>OFJ M₃: Amélioration de la coopération entre les autorités et de la coordination entre les procédures pénales, l'exécution des peines et les procédures relevant du droit des étrangers</i>	39
3.	<i>OFJ M₄: Etablissement d'une statistique de l'exécution des peines des mineurs</i>	41
4.	<i>ODM M₃: Amélioration des échanges de données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités chargées des questions d'intégration</i>	42
III.	Mesures à long terme	43
1.	<i>OFJ M₅: Utilisation ciblée des moyens affectés au financement des établissements d'exécution</i>	43
2.	<i>OFJ M₆: Réalisation d'études régulières sur le chiffre noir de la criminalité</i>	44
	Liste des abréviations	45
	Bibliographie.....	46

Résumé

Plusieurs actes de violence grave commis par des mineurs ont suscité dans la population la crainte que la propension à la violence n'ait fortement augmenté chez les jeunes.

En réponse à cette préoccupation, le conseiller fédéral Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), a ordonné un examen approfondi du phénomène de la violence juvénile. Le 30 janvier et le 18 juin 2007, il a organisé des *remue-ménages* avec divers spécialistes et chargé plusieurs services du DFJP d'approfondir certaines questions.

Le présent rapport résume les résultats de ce processus.

Partie I: Situation initiale

Les statistiques officielles ne livrent pas de renseignements précis sur l'*ampleur actuelle de la violence juvénile*:

- La statistique des plaintes déposées et celle des jugements pénaux ne recensent pas toutes les infractions, mais seulement celles parvenues à la connaissance des autorités, soit la criminalité visible. D'où la nécessité d'enquêter sur le «chiffre noir» pour évaluer la délinquance réelle. Or la Suisse ne mène pas systématiquement de telles analyses.
- La Statistique policière de la criminalité (SPC) souffre de nombreuses lacunes méthodologiques, qui en limitent la pertinence.
- La statistique pénitentiaire ne prend en compte que les délinquants adultes. Il n'existe pas de chiffres fiables sur l'exécution des peines et des mesures concernant les jeunes.

Par conséquent, les avis des experts divergent encore quant à savoir si la violence juvénile a réellement augmenté ces dernières années et, le cas échéant, dans quelles proportions. Toutefois, nul ne conteste qu'en tant que tel, le problème doive être pris au sérieux.

Les *causes de la violence des jeunes* sont multiples. Il est généralement admis aujourd'hui que de nombreux facteurs augmentent le risque de débordements. On peut citer à cet égard le manque de surveillance parentale, une éducation chaotique, les problèmes scolaires, l'appartenance à une bande violente, les désavantages sociaux (pauvreté, conditions d'habitation précaires), le contexte culturel, etc.

Partie II: Mesures envisageables contre la violence des jeunes

La violence juvénile ne pourra être efficacement contrée que si les autorités et les particuliers concernés adoptent conjointement des mesures adéquates. En outre, il faudra prévoir une large palette de mesures. Car ni la prévention ni la répression ne sont en soi suffisantes.

Le DFJP n'a que des compétences limitées sur ce dossier. Les mesures étudiées sont donc essentiellement du ressort des autorités de police, de poursuite pénale et d'exécution des peines, ainsi que des autorités compétentes en matière de migration.

Après avoir examiné diverses mesures, l'*Office fédéral de la justice (OFJ)* a conclu ceci:

- Le nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, offre une large palette de possibilités de sanctions. Seule la pratique montrera si ces possibilités sont adaptées aux besoins existants. Il n'y a donc aucune nécessité d'agir pour le moment.
- La procédure pénale des mineurs se fonde encore sur le droit cantonal. Son unification au niveau fédéral est toutefois à l'ordre du jour. La nouvelle loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) vise à faciliter la collaboration entre autorités et à réduire la durée moyenne des procédures.
- Même si c'est aux cantons qu'appartient l'exécution des peines applicables aux mineurs, la Confédération participe dans une large mesure aux coûts correspondants. L'OFJ examinera donc comme jusqu'ici si les moyens sont utilisés de façon ciblée. Le cas échéant, des critères de financement appropriés permettront d'intervenir plus activement, sous forme de pilotage.
- Les connaissances actuelles sur l'ampleur de la violence juvénile et sur l'impact des sanctions pénales laissent à désirer. Des recherches régulières consacrées au chiffre noir de la criminalité ainsi qu'une statistique de l'exécution des peines doivent combler les informations manquantes sur les auteurs et les victimes mineurs.

L'*Office fédéral des migrations (ODM)* a constaté que les autorités cantonales compétentes en matière de renvois des délinquants étrangers ne suivent pas toujours une pratique systématique. La raison tient essentiellement au choix des critères d'évaluation ainsi qu'au manque de ressources pour procéder à toutes les clarifications requises par les cas. Il faudra améliorer la situation en adoptant des mesures adéquates. Le rapport 2006 sur l'intégration donnera des indications quant aux mesures spécifiques susceptibles de prévenir la violence des jeunes.

Par ailleurs, il arrive fréquemment aux services des naturalisations de devoir se prononcer sans connaître suffisamment les faits. D'où la nécessité de faciliter les échanges d'informations dans ce domaine.

Selon les résultats des recherches menées au niveau international, on peut considérer que 4 à 6 % des individus d'une classe d'âge commettent une bonne partie – de 40 à 60 % – des infractions (enregistrées) dans cette classe d'âge. En outre, dans plus de la moitié des cas, ces multirécidivistes agissent à plusieurs.

En Suisse, les jeunes multirécidivistes et les bandes de jeunes n'ont fait l'objet d'aucune enquête systématique à ce jour. L'*Office fédéral de la police (FEDPOL)* mettra en place des mesures visant à combler ces lacunes.

Partie III: Que faudra-t-il concrètement faire?

Le DFJP propose un certain nombre de mesures concrètes qui peuvent être classées en trois catégories:

Mesures immédiates

- Mise en place par les cantons d'une pratique systématique en matière de renvoi des étrangers délinquants
- Meilleur examen, par les cantons et les communes, des conditions à respecter en matière de naturalisations

- Bilan de la situation des jeunes multirécidivistes en Suisse; recensement des mesures adoptées par les cantons

Mesures à moyen terme

- Accélération des procédures pénales applicables aux mineurs
- Amélioration de la coopération entre autorités et coordination des procédures
- Etablissement d'une statistique de l'exécution des peines par les mineurs
- Amélioration des échanges de données entre les services des naturalisations et les autres autorités compétentes en matière d'intégration

Mesures à long terme

- Utilisation ciblée des moyens en échange de l'aide apportée aux établissements d'exécution des peines
- Etudes régulières portant sur le chiffre noir de la criminalité

Introduction

Des cas récents de graves actes de violence commis par des jeunes ont suscité une vive inquiétude dans la population, qui les a interprétés comme un signe d'augmentation de la violence juvénile.

En réponse à cette préoccupation, le conseiller fédéral Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), a ordonné un examen approfondi du phénomène de la violence juvénile. Le 30 janvier et le 18 juin 2007, il a organisé des réunions de réflexion avec divers spécialistes et chargé plusieurs services du DFJP d'approfondir certaines questions.

Le présent rapport résume les résultats de ce processus. Il s'articule en trois parties:

La *partie I* présente l'ampleur de la violence des jeunes et ses causes. La *partie II* passe en revue les mesures envisageables, tandis que la *partie III* formule des propositions concrètes.

Il a fallu renoncer à définir la notion même de violence. Selon le contexte, on emploie dans l'usage courant des définitions très différentes de la violence (violence structurelle, physique ou psychique). Le présent rapport se base sur une notion pragmatique: sont réputées violence juvénile les infractions ayant pour auteurs des personnes de moins de 18 ans et commises soit contre la vie et l'intégrité corporelle (homicides, lésions corporelles, etc.), soit contre la liberté (menaces, contrainte, etc.) ou contre l'intégrité sexuelle (contrainte sexuelle, viol, etc.).

Partie I: Situation initiale

I. Ampleur de la violence des jeunes

1. Valeur informative des statistiques criminelles en général

L'Etat prend en compte la criminalité à trois niveaux:

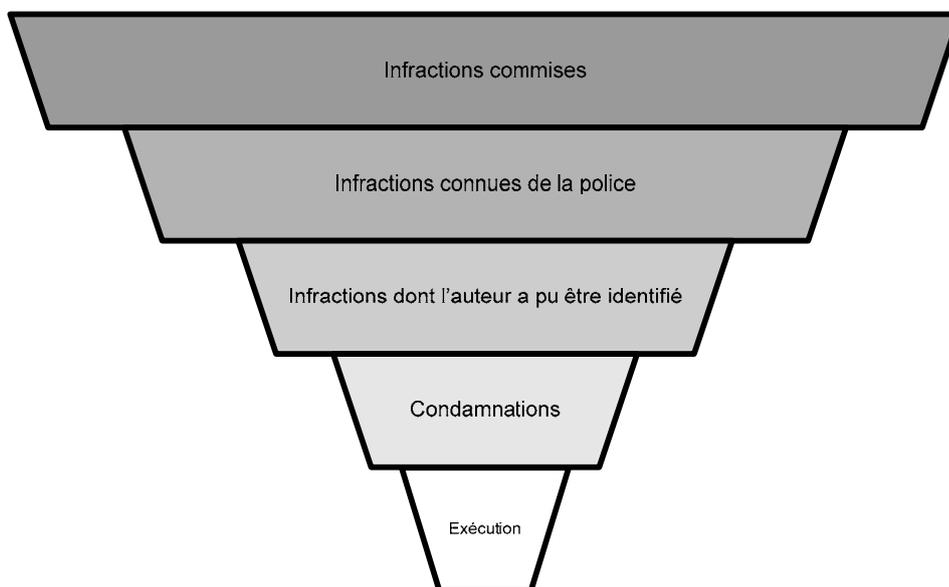
- niveau des plaintes déposées
- niveau des jugements pénaux
- niveau de l'exécution des peines

Ces trois statistiques livrent des chiffres différents et renvoient ainsi à une image différente de la criminalité.

Une comparaison entre ces divers chiffres montre notamment les effets du «processus de filtrage», connu depuis bien longtemps dans la recherche criminologique. Les raisons de ce filtrage sont en partie manifestes:

- Toutes les infractions ne sont pas dénoncées.
- Il n'est pas possible d'identifier l'auteur de chaque infraction dénoncée.
- Tous les auteurs ne sont pas condamnés (prescription, décès de l'inculpé, etc.).

Ce processus de filtrage peut être figuré sous la forme d'un entonnoir¹:



¹ Voir notamment NIGGLI/PFISTER, PJA 1997, p. 520 s.; SCHWIND, Kriminologie, § 2; MANSEL/RAITHEL, Verzerrungsfaktoren; EISENBERG, Kriminologie, § 16-17; KAISER, Kriminologie, § 37; GÖPPINGER, Kriminologie, p. 489 ss.

Les statistiques des plaintes déposées et des jugements pénaux ne permettent donc pas d'inférer la fréquence réelle des infractions. Par définition, ces statistiques ne prennent pas en compte le chiffre noir de la criminalité.

La recherche criminologique a donc mis au point différentes méthodes destinées à élucider le chiffre noir de la criminalité, autrement dit à appréhender son ampleur effective.²

2. Statistique policière de la criminalité de la Confédération

La Statistique policière de la criminalité (SPC) est établie chaque année par les polices municipales et cantonales et publiée par l'Office fédéral de la police (FEDPOL). Elle est limitée à une sélection d'infractions ou de groupes d'infractions au sens du code pénal (CP).

La statistique des plaintes déposées n'a qu'une pertinence limitée, en raison d'un cadre méthodologique parfois imprécis et inexact. En particulier les modalités d'enregistrement et de catégorisation des plaintes, qui diffèrent d'un canton à l'autre, risquent d'entraîner d'importantes distorsions.³

La SPC livre notamment les indications suivantes sur la violence des jeunes:

Statistique policière de la criminalité: auteurs identifiés, mineurs

Infraction	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lésions corporelles ⁴	760	777	776	787	911	968	1092	1525
Brigandage	704	578	498	535	747	563	577	643
Menaces	405	443	383	434	467	503	613	869

Source: Statistique policière de la criminalité, années 1999 à 2006⁵

Alors que l'on a pu observer ces dernières années d'importantes fluctuations au niveau des brigandages, les lésions corporelles et les menaces ont connu une progression continue.

La SPC ne livre aucun chiffre sur l'implication des mineurs étrangers dans les infractions. Elle comprend certes les catégories «Etrangers» et «Mineurs», mais ne permet aucune différenciation supplémentaire. Par conséquent, les délinquants mineurs étrangers ne sont pas recensés séparément. La remarque vaut aussi pour la distinction entre les deux sexes.

² Voir ci-dessous, p. 11.

³ Voir ci-dessous, p. 29 s.

⁴ Les lésions corporelles simples ou graves (art. 122 et 123 CP) sont prises en compte, mais non les simples voies de fait (art. 126 CP).

⁵ La CPS 2006 a été officiellement publiée le 28 juin 2007.

3. Statistique des jugements pénaux de la Confédération

La statistique des jugements pénaux des mineurs existe sous sa forme actuelle depuis 1999. C'est l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui l'établit, sur la base des données des cantons. L'OFS en a toutefois suspendu le financement dès 2004. Les moyens financiers proviennent aujourd'hui de l'Office fédéral de la justice, mais l'engagement correspondant expirera à la fin de 2007. D'où la nécessité de trouver une nouvelle solution pour l'avenir.

La statistique des jugements pénaux est encore plus éloignée de la criminalité réelle que celle des plaintes déposées, en raison du processus de filtrage décrit plus haut. Seuls sont recensés les cas ayant abouti à une décision judiciaire concrète.

L'évolution des jugements pénaux des mineurs entre 1999 et 2005 se présente de la façon suivante:

Le nombre total des jugements pénaux rendus contre des jeunes pour actes de violence est passé entre 1999 et 2005 de 1241 à 2268 condamnations.⁶ La progression a été très forte pour différents types d'infractions violentes:

Jugements pénaux des mineurs, par infraction, de 1999 à 2005

Infraction	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lésions corporelles simples	288	265	381	401	466	519	638
Brigandage	220	209	241	259	322	332	374
Menaces	148	148	208	218	244	298	317

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2005, tableau 16

La hausse des condamnations prononcées ces dernières années est saisissante pour certaines infractions.

⁶ STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2005, tableau 16. Etat de la banque de données: 31 août 2006. Le rapport n'est pas encore publié en version imprimée. L'OFS a mis à disposition les chiffres. Voir sous: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/04.html.

Le pourcentage d'étrangers parmi les auteurs d'infractions est non moins frappant:⁷

Jugements pénaux des mineurs, par nationalité, en 2005

	Total	Suisses		Etrangers domiciliés en Suisse	
	Nombre	Nombre	% ⁸	Nombre	% ⁷
Lésions corporelles simples	638	270	42.3	347	54.4
Brigandage	374	161	43.0	198	52.9
Menaces	317	147	46.4	159	50.2

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2005, tableau 12

Si l'on rapporte le nombre de condamnations pénales au nombre de ressortissants d'une communauté donnée dans la population résidante, ces différences s'accroissent encore. Ainsi les étrangers sont plusieurs fois plus susceptibles que les jeunes Suisses de la même classe d'âge de commettre certains types d'infractions.

Jugements pénaux des mineurs, par nationalité, en 2005

	Total	Suisses		Etrangers domiciliés en Suisse	
	Nombre	Nombre	T ⁹	Nombre	T ⁸
Lésions corporelles simples	638	270	36.2	347	174.6
Brigandage	374	161	21.6	198	99.6
Menaces	317	147	19.7	159	80.0

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2005, tableau 10

Ces taux comparativement élevés de condamnations pénales tiennent en premier lieu à des facteurs qui, chez les Suisses aussi, sont susceptibles de conduire à de la violence. La provenance ethnique reste sans incidence ici.¹⁰

Il est frappant de constater – le fait est connu depuis longtemps – que les jeunes hommes sont bien plus souvent condamnés pour des actes de violence que les jeunes femmes:

⁷ Voir encore les informations complètes figurant dans le RAPPORT FINAL AGAK.

⁸ Les pourcentages additionnés donnent une valeur inférieure à 100 %, parce que les requérants d'asile et les étrangers non domiciliés en Suisse ne sont pas pris en compte. Comme bien souvent la situation de ces groupes de personnes est très différente au départ, il n'aurait pas été judicieux de les inclure d'office dans les comparaisons.

⁹ Taux pour 100 000 personnes du groupe correspondant de la population.

¹⁰ Voir plus loin, p. 13 s.

Jugements pénaux des mineurs, selon le sexe, en 2005

	Total	Sexe masculin		Sexe féminin	
	Nombre	Nombre	%	Nombre	%
Lésions corporelles simples	638	551	86.4	87	13.6
Brigandage	374	340	90.9	34	9.1
Menaces	317	265	83.6	52	16.4

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2005, tableau 1

Les raisons de ces écarts massifs n'ont toujours pas été complètement élucidées.¹¹

4. Statistiques pénitentiaires

Depuis 1982, l'Office fédéral de la statistique (OFS) établit en collaboration avec les cantons une statistique pénitentiaire.

Cette statistique donne des renseignements sur le nombre de personnes privées de liberté, ainsi que sur les modalités de l'exécution (régime normal de détention, semi-détention, arrêts domiciliaires sous surveillance électronique, etc.).

Par contre, il n'existe pas de données fiables pour les jeunes, car la statistique pénitentiaire de la Confédération ne prend en compte que l'exécution des peines infligées aux adultes. D'où la nécessité de combler cette lacune.¹²

5. Statistiques cantonales

Les cantons tiennent également des statistiques criminelles. Il importe de signaler la statistique zurichoise KRISTA (Polizeiliche Kriminalstatistik des Kantons Zürich), qui livre depuis 1980 des informations détaillées sur les plaintes pénales déposées, ainsi que sur leur issue.

De telles statistiques sont certes d'une réelle utilité pour analyser la situation d'un canton. Mais elles ne donnent pas un tableau de la situation générale sur le plan suisse.

6. Enquêtes sur le chiffre noir de la criminalité

Les statistiques des plaintes déposées ainsi que des jugements pénaux ne recensent pas toute la criminalité.¹³ La différence entre la criminalité connue par les autorités et la criminalité réelle est habituellement désignée par le terme de «chiffre noir».

La criminologie procède notamment à des enquêtes pour déterminer le chiffre noir. Deux méthodes sont en place:

¹¹ Voir plus loin, p. 13 s.

¹² Voir plus loin, p. 27.

¹³ Voir plus haut, p. 7 ss.

- enquêtes de délinquance autoreportée
- enquêtes de victimisation.

D'un point de vue méthodologique, ces enquêtes sont extrêmement complexes. L'un des principaux écueils tient à la constitution d'échantillons représentatifs. Faute de pouvoir interroger toutes les personnes domiciliées en Suisse, il faut définir un échantillon plus ou moins grand et extrapoler le résultat. Cette extrapolation ne livre naturellement des chiffres fiables qu'à condition que le groupe de comparaison soit représentatif de la population résidante.¹⁴

En Suisse même, des enquêtes ont déjà été menées à diverses reprises. On peut citer notamment l'enquête de 1997 auprès des recrues, où plus de 20 000 jeunes gens étaient questionnés par écrit sur les infractions qu'ils avaient commises ou subies.¹⁵

Ces études et d'autres similaires revêtent une importance considérable. Il manque toutefois encore en Suisse des études longitudinales systématiques du chiffre noir de la criminalité à l'échelle nationale. Ce n'est qu'ainsi qu'il deviendra possible d'estimer de façon fiable l'évolution de la violence des jeunes.

7. Conflit d'interprétation des statistiques officielles

Les statistiques officielles des plaintes déposées et des jugements pénaux ne recensent qu'une partie de la criminalité. En outre, la Statistique policière de la criminalité (SPC) présente de nombreuses insuffisances méthodologiques. De telles statistiques n'apportent donc pas de preuve solide de l'augmentation de la violence des jeunes. Son ampleur continue d'ailleurs de fournir matière à discussion:

L'OFS a récemment fait le constat suivant¹⁶:

«En relation avec la délinquance juvénile, il est souvent fait mention de la propension croissante des mineurs à user de la violence. Pour vérifier statistiquement cette thèse, on manque de données fiables provenant tant d'enquêtes auprès des victimes ou des auteurs que de la statistique policière de la criminalité.»

L'étude publiée en mai 2006 par la Commission fédérale des étrangers sous le titre *Prévention de la violence chez les jeunes* parvient à la même conclusion¹⁷.

«Au cours des 20 dernières années la violence grave n'a pas augmenté en Suisse; elle a même tendance à baisser depuis le début des années 1990. Il est probable que la forte augmentation de la violence parmi les jeunes telle que reflétée par les statistiques policières est le fruit d'une sensibilisation accrue de la société, d'une plus grande disposition à porter plainte et d'une systématisation des enregistrements.»

¹⁴ Voir, parmi beaucoup d'autres, KILLIAS, *Kriminologie*, n° 229 ss.

¹⁵ Voir notamment KILLIAS, *Kriminologie*, n° 644, avec de nombreux renvois bibliographiques.

¹⁶ STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2003, p. 8.

¹⁷ EISNER/RIBEAUD/BITTEL, *Prévention*, p. 15; les auteurs rangent parmi les «graves délits de violence» les homicides, les lésions corporelles avec arme blanche et les brigandages avec arme à feu (op. cit., p. 12).

Des voix discordantes s'élèvent toutefois au sein même des milieux scientifiques. En particulier le professeur Martin Killias estime que l'augmentation des plaintes déposées contre des mineurs pour actes de violence n'est pas due à la tendance à porter plus systématiquement plainte. Ces chiffres en hausse seraient plutôt un signe de la propension croissante des jeunes à la violence.¹⁸

Il ne faut pas pour autant conclure à une augmentation *générale et dramatique* de la délinquance juvénile:

- Il est vrai qu'entre 1999 et 2005, le nombre de condamnations de mineurs pour actes de violence est passé de 1241 à 2268, mais cette augmentation concerne en premier lieu les infractions comparativement légères (voies de fait: +342; lésions corporelles simples: +350), alors que les cas de chantage par exemple affichaient un léger recul (-20).¹⁹
- En chiffres absolus, le nombre de condamnations de mineurs pour actes de violence demeure faible. A titre d'exemple, il n'y a eu en 2005 que 67 condamnations pour atteintes à l'intégrité sexuelle.²⁰ Un seul cas, comme le viol très médiatisé de Seebach, pourrait ainsi induire une hausse de plus de 19 % des résultats – en cas de condamnation des treize auteurs présumés –, biaisant la perception de la situation réelle.
- Seuls 2 % de la population résidente mineure ont été condamnés pour des infractions violentes. A ce point de vue, une infime partie des jeunes se rendent punissables.²¹

8. Bilan

Les données actuelles ne permettent pas d'appréhender de façon fiable l'ampleur de la violence des jeunes et son évolution. Il serait donc déplacé d'attiser les peurs.

D'un autre côté, il ne faut pas minimiser le problème. La violence des jeunes existe et son ampleur suscite des craintes dans certaines franges de la population. Par ailleurs, les statistiques en place autorisent à supposer que la propension des mineurs à la violence a augmenté ces dernières années. Les praticiens interrogés se sont unanimement déclarés d'avis que les actes de violence *grave* sont en hausse parmi les jeunes.²²

II. Causes de la violence des jeunes

Les causes de la violence juvénile ont déjà fait l'objet de nombreuses études. Même si les recherches n'aboutissent pas toujours à des résultats concordants, les spécialistes sont

¹⁸ KILLIAS/LUCIA/LAMON/ SIMONIN, Juvenile Delinquency.

¹⁹ STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2005, tableau 16.

²⁰ STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2005, tableau 16.

²¹ RAPPORT SUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DE LA SUISSE 2005, p. 73.

²² Voir l'article publié dans la NZZ du 16 mai 2007, p. 53: selon les propres dires du procureur des mineurs du canton de Zurich, le nombre total de rapports de police aurait diminué de près de 10 %. En même temps, une augmentation est à signaler pour les infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle, ainsi que pour les abus sexuels.

d'avis que de nombreux facteurs de risque liés au contexte social sont de nature à favoriser des débordements ultérieurs²³:

- maltraitance / délaissement
- manque de surveillance parentale
- constantes disputes entre les parents
- éducation chaotique
- problèmes scolaires
- appartenance à une bande prônant/exerçant la violence
- désavantages sociaux (pauvreté, conditions d'habitation précaires)
- déménagements fréquents

Cette liste des causes (en partie) responsables de la violence des jeunes est loin d'être exhaustive. Toutefois l'influence d'autres facteurs potentiels, comme la consommation de vidéos violentes ou pornographiques, reste encore dans une large mesure à prouver.²⁴

On peut considérer comme acquise l'impossibilité de réduire la violence des jeunes à une cause unique, voire à quelques causes seulement. En effet, c'est plutôt un cumul de facteurs qui joue un rôle dans son émergence.

La tendance statistiquement accrue qu'ont les jeunes étrangers à se montrer violents tient en premier lieu à des facteurs de risque «pouvant inciter à la violence et à la criminalité (aussi pour les Suisses), à savoir l'appartenance sociale, un faible niveau de formation, l'âge, le sexe et un environnement spécifique et urbain»²⁵. De même, le contexte culturel (comme l'approche des conflits ou la conception de la virilité) et les contradictions entre les cultures familiales peuvent constituer des facteurs de risques.

Une question demeure controversée, à savoir pourquoi selon les statistiques officielles la plupart des infractions restent commises par des jeunes *de sexe masculin*. Parmi les raisons invoquées figurent les différences biologiques, l'éducation différente donnée aux garçons et aux filles, la persistance de structures patriarcales, etc. Une thèse parfois défendue veut

²³ Voir, parmi beaucoup d'autres: EISNER/RIBEAUD/BITTEL, p. 21 s; EISNER/RIBEAUD, Erklärung von Jugendgewalt, p. 190 ss; KILLIAS, Kriminologie, n° 529 ss et n° 649; RAITHEL/ MANSEL, Delinquenzbegünstigende Bedingungen; FORTIN, Comment un adolescent devient délinquant; EISENBERG, Kriminologie, § 48 n° 12 ss; KAISER, Kriminologie, § 53; GÖPPINGER, Kriminologie, p. 498 ss; ASO, Grundlagenbericht, p. 19 ss.

²⁴ Voir KUNCZIK/ZIPFEL, Gewalttätig durch Medien?, p. 29. En 2002, ces auteurs ont chiffré à 5000 le nombre d'études parues sur la question. Ces travaux n'ont pas permis de tirer définitivement au clair l'influence des médias sur les comportements violents des jeunes. Toutefois l'hypothèse voulant que les individus instables se laissent influencer par les représentations de la violence a pu être étayée.

²⁵ ODM, Rapport sur l'intégration 2006, p. 94; voir aussi EISNER, Jugendkriminalität; WALTER/TRAUTMANN, Kriminalität junger Migranten; KAISER, Kriminologie, § 56 et 57; GÖPPINGER, Kriminologie, p. 536 ss.

qu'au fur et à mesure des progrès de l'émancipation, la criminalité des femmes s'aligne toujours plus sur celle des hommes.²⁶

²⁶ Voir KILLIAS, *Kriminologie*, n° 515 ss; SCHWIND, *Kriminologie*, § 3 n° 40 ss; KAISER, *Kriminologie*, § 43 n° 24 ss; GÖPPINGER, *Kriminologie*, p. 524 ss, avec à chaque fois de nombreux renvois bibliographiques.

Partie II: Mesures envisageables contre la violence des jeunes

I. Remarque préalable

Même si les chiffres disponibles n'autorisent que des suppositions quant à la propension croissante à la violence, il faut se garder de minimiser le problème de la violence juvénile. Ainsi, la prévention de la violence est et demeure une tâche et un défi permanents.

Des efforts considérables ont d'ores et déjà été entrepris dans ce sens. Seuls les principaux seront rappelés ici:

- La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) est promotrice de la Prévention suisse de la criminalité. La PSC a pour mission d'organiser des campagnes de prévention et de mettre sur pied des stratégies de prévention à long terme. En 1999, elle a lancé en collaboration avec les autorités cantonales de police la campagne «Unis contre la violence», qui était ciblée sur les jeunes en particulier.
- En 1999, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a procédé à une enquête sur la violence à l'école. Selon cette recherche, environ 80 % des cantons ont adopté des mesures de prévention en vue de combattre la violence à l'école (intégration du thème de la violence dans l'enseignement, formation continue du corps enseignant, création de services spécialisés, etc.).
- Ces dernières années, la Confédération a soutenu très activement les travaux de recherche consacrés à la violence des jeunes et à la prévention de la violence. On peut notamment citer le PNR 40 «Violence au quotidien – crime organisé», dont un volet séparé abordait la «violence chez les jeunes», et le PNR 52 en cours «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation».
- En 1998, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse a organisé un séminaire intitulé «Les jeunes: cogneurs ou souffre-douleur?». Dans ce contexte, diverses stratégies de prévention ont été définies et publiées sous forme de rapport.
- Depuis plusieurs années, un groupe de chercheurs gère sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) le projet «Supra f». Aujourd'hui, douze centres cantonaux proposent des programmes spéciaux destinés aux jeunes en difficulté. Des interventions scolaires notamment visent à aider ces jeunes – les premiers résultats attestent du succès de ces mesures.
- L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a publié une brochure avec le groupe de travail «Recherche santé et réhabilitation» de l'Université de Fribourg, pour que les jeunes en situation marginale puissent être repérés au plus vite et soutenus. De nouvelles mesures de prévention sont prévues.
- Dans le prolongement de la campagne «Agir contre la violence», l'Office fédéral de la police a organisé en collaboration avec d'autres autorités et des particuliers la campagne de prévention «Armes Soft Air».

- Tout récemment, de nombreux projets locaux ont été consacrés à la prévention de la violence (programme bernois de prévention de la violence à l'école enfantine et primaire BE-PROX, projet zurichois sur le développement social d'enfants Z-PROSO, projet Les parents et l'école fortifient les enfants ESKKI, etc.).
- En mai 2006 est parue l'étude «Prévention de la violence chez les jeunes», réalisée sur mandat de la Commission fédérale des étrangers. Dans ce document, des experts réputés esquissent de nouvelles voies vers une politique de prévention judiciaire.
- La Prévention suisse de la criminalité (PSC) étudie les mesures envisageables contre la violence juvénile. En février 2007, elle a présenté une première conception sommaire. Une campagne est prévue, notamment pour améliorer l'état des connaissances des corps cantonaux de police. Lesquels auront accès par ailleurs à des informations présentant une utilité concrète pour leur quotidien professionnel. Les modalités seront précisées cette année. La conception détaillée est annoncée pour la fin de l'été.

Cette liste montre que le problème de la violence des jeunes a été ponctuellement traité – et continue de l'être – à plusieurs niveaux. Mais il faut se rappeler qu'à ce jour aucune autorité, pas même au niveau fédéral, n'a été chargée de la coordination des différentes mesures. Rien ne permet donc d'exclure des interventions non coordonnées et par là inefficaces.

Les alinéas qui suivent se veulent un *premier pas* en direction d'une approche tout à la fois ciblée et coordonnée.

Les mesures proposées sont en premier lieu du ressort des autorités de police, des autorités de poursuite pénale et d'exécution des peines, ainsi que des autorités compétentes en matière de migration. Cette limitation matérielle tient au domaine d'activité du DFJP.

Outre les mesures à caractère répressif, il est indispensable de prévoir des mesures d'encouragement de l'intégration pour combattre avec succès la violence des jeunes. L'intégration des mineurs étrangers est également un but inscrit dans la nouvelle loi sur les étrangers (entrée en vigueur probable le 1^{er} janvier 2008). A la fin de juin 2007, le Conseil fédéral se verra soumettre un rapport proposant des mesures d'intégration et prenant les jeunes comme principal groupe-cible. Les offices fédéraux concernés y ont mis au point des mesures d'encouragement spécifiques dans divers domaines, comme les langues, la formation professionnelle, le marché du travail ou l'intégration sociale dans les zones résidentielles.

Le travail de prévention dans les écoles, par exemple, échappe dans une large mesure à l'influence de la Confédération, étant donné que l'instruction publique reste du ressort des cantons (art. 62 Cst.).

De telles mesures pédagogiques revêtent naturellement une importance fondamentale. Car il ne sera possible de contrer efficacement la violence des jeunes qu'en combinant des mesures répressives et des mesures préventives.

II. Mesures du ressort de l'OFJ

1. Besoin d'agir au niveau du droit pénal des mineurs?

a) *Statut et conception du droit pénal des mineurs*

L'importance du droit pénal des mineurs est parfois sous-estimée dans le contexte de la politique de lutte contre le crime. Il joue pourtant un rôle-clé dans la prévention de la criminalité. En effet, si leurs infractions donnent lieu à des sanctions réellement adaptées, les mineurs auront des chances comparativement élevées de s'abstenir durablement de commettre d'autres infractions, dans la mesure où il est plus facile de modifier en profondeur le comportement des jeunes que celui des adultes.

Les jeunes délinquants ont sans doute eux aussi besoin d'interventions rapides qui leur signalent que l'on ne tolère pas leur comportement. Toutefois, le régime de sanctions en place pour les adultes ne peut être repris tel quel pour les jeunes. Aussi le droit suisse comporte-t-il depuis longtemps un système de sanctions particulier pour les jeunes délinquants.

Eduquer, plutôt que sanctionner – a fortiori dans les cas graves! Cette idée fondamentale du droit pénal des mineurs remonte à une découverte faite au 19^e siècle, à savoir que les sanctions usuelles applicables aux adultes, à commencer par les peines privatives de liberté, ne sont généralement pas adéquates pour dissuader les délinquants mineurs de récidiver. Au contraire, elles sont même jugées contreproductives pour leur développement ultérieur. Les mineurs sont habituellement plus réceptifs aux mesures éducatives et thérapeutiques, nettement plus efficaces que les mesures de représailles pour les tenir à l'écart de nouvelles infractions et faciliter leur intégration sociale. A cela s'ajoute que la criminalité juvénile n'est souvent qu'une manifestation temporaire et épisodique associée au développement des jeunes. Le droit pénal des mineurs n'est dès lors pas centré, comme le droit pénal des adultes, sur la faute (*Tatstrafrecht*) mais sur son auteur (*Täterstrafrecht*). Concrètement, la sanction dépend moins de la gravité de l'acte commis et de la culpabilité que de la personne du délinquant mineur et des besoins éducatifs et thérapeutiques que révèlent ses infractions. Par conséquent, les sanctions orientées sur la prévention seront prioritaires par rapport aux peines criminelles prévues dans le droit pénal des adultes.

b) *Nouveau droit pénal des mineurs (DPMin)*

La révision totale de la partie générale du code pénal (PG-CP) a été l'occasion d'un remaniement systématique, sur le plan matériel, du droit pénal des mineurs dans le but d'y apporter les modifications nécessaires. Le nouveau droit pénal des mineurs (DPMin) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, en même temps que la nouvelle PG-CP.

La spécificité matérielle du nouveau droit pénal des mineurs et les nouveautés qu'il a introduites peuvent être résumées de la façon suivante:

- Le droit pénal des mineurs fait désormais l'objet d'une *loi à part entière*. Cela se justifie par le fait que les anciennes dispositions s'écartaient déjà de manière générale du droit pénal des adultes et que les mesures prévues s'inspirent encore plus qu'auparavant du code civil. En outre, une loi séparée permet de préciser les conditions et le contenu des sanctions.

- *Le seuil de la minorité pénale a été relevé de sept à dix ans (art. 3, al. 1, DPMin).* Cette nouvelle limite d'âge reste basse en comparaison internationale.
- La loi prévoit *en particulier* des délais de prescription sensiblement raccourcis par rapport au droit pénal des adultes (art. 36 et 37 DPMin).
- *L'alternative stricte entre mesures et peines est abandonnée, et donc de moniste le système devient dualiste, ou plus exactement un système dualiste facultatif est instauré.* En même temps, la loi précise que seules les peines et non les mesures exigent que le mineur ait agi de manière coupable. En outre, si un mineur a agi de manière coupable et s'il y a lieu d'ordonner une mesure, le système dualiste enjoint désormais au juge de l'assortir d'une peine (art. 11 DPMin), ce qui lui permet de réagir de manière encore mieux adaptée à la situation du mineur concerné.

aa) Peines

Les principales nouveautés dans ce domaine sont les suivantes:

- Le catalogue des motifs d'exemption de peine a été étendu.
- La réprimande, soit la peine la plus légère, peut désormais être assortie d'un délai d'épreuve.
- Une durée maximale est désormais prévue en cas d'obligation d'accomplir une prestation de travail («prestation personnelle»), la loi précisant au profit de qui les prestations personnelles peuvent être ordonnées.
- Si un mineur de plus de seize ans commet des infractions particulièrement graves, la loi prévoit qu'il devra être condamné à une privation de liberté de quatre ans au plus. La privation de liberté sera toutefois suspendue au profit d'une mesure institutionnelle, si celle-ci paraît plus indiquée. Et si elle ne vient à être exécutée, elle devra être aménagée autant que possible sur la base de critères éducatifs.

Aperçu des peines possibles:

- Réprimande (assortie le cas échéant d'un délai d'épreuve), art. 22 DPMin
- Prestation personnelle (durée maximale de dix jours jusqu'à 15 ans révolus; durée de trois mois au plus pour les mineurs de 15 à 18 ans ayant commis un crime ou un délit), art. 23 DPMin
- Amende de 2000 francs au plus (mineurs de 15 à 18 ans), art. 24 DPMin
- Privation de liberté jusqu'à un an (mineurs de 15 à 18 ans), art. 25, al. 1, DPMin
- Privation de liberté jusqu'à quatre ans (mineurs de 16 à 18 ans ayant commis un crime grave comme un assassinat, un meurtre, une contrainte sexuelle, un viol, un brigandage aggravé, une prise d'otages, etc.), art. 25, al. 2, DPMin.

La prestation personnelle, l'amende et la privation de liberté jusqu'à 30 mois peuvent désormais être prononcées avec sursis ou sursis partiel.

bb) Mesures

Dans les cas graves, l'idée de l'intégration des jeunes délinquants par l'éducation (art. 2 DPMin) est concrétisée en premier lieu par des mesures éducatives et/ou thérapeutiques qui s'inspirent étroitement des mesures de protection de l'enfant figurant dans le code civil et

portent dès lors (comme dans le CC) le nom de *mesures de protection*. Ces mesures sont les suivantes:

- surveillance (art. 12 DPMIn)
- assistance personnelle (art. 13 DPMIn)
- traitement ambulatoire (art. 14 DPMIn)
- placement (chez des particuliers ou dans un établissement d'éducation ou de traitement) (art. 15 et 16 DPMIn)

c) *Bilan*

Il n'y a pour le moment aucun besoin de révision du droit pénal des mineurs au sens matériel. La révision de ces dernières années a conduit à opérer les modifications jugées nécessaires pour contrer efficacement les diverses manifestations de la criminalité des jeunes d'aujourd'hui. Il s'agit d'attendre pour voir si le nouveau droit pénal des mineurs, qui déploie ses effets depuis le début de 2007, satisfera en tout point aux attentes placées en lui.

Il importe de préciser que la procédure pénale applicable aux mineurs prévoit déjà des sanctions sévères, pour autant que celles-ci servent à la prévention. Cela ne vaut pas seulement pour la détention, mais aussi notamment pour les mesures institutionnelles, souvent ressenties par les personnes qui en font l'objet comme beaucoup plus éprouvantes que la privation de liberté à titre de peine.²⁷

2. Mesures relevant de la procédure pénale des mineurs

A l'heure actuelle, la procédure pénale applicable aux mineurs est essentiellement régie par le droit cantonal. Les praticiens ont critiqué à juste titre un tel morcellement. Car au-delà des inégalités juridiques créées, il est à l'origine d'inefficiences dans la poursuite pénale, au niveau notamment de l'entraide judiciaire.

D'où le projet de définir désormais au niveau fédéral la procédure pénale applicable aux mineurs, dans le sillage de l'unification de la procédure pénale.

Le 16 octobre 2006, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé d'interrompre le traitement du dossier pour donner à l'administration l'occasion de remanier le projet élaboré.

Les responsables de l'OFJ en ont profité pour organiser, le 4 décembre 2006 et le 4 mars 2007, deux réunions de réflexion avec des spécialistes sur le terrain de la poursuite pénale des mineurs. Certains aspects problématiques ont été rediscutés à cette occasion, dans l'optique notamment d'offrir aux personnes chargées de l'appliquer une procédure répondant aux besoins actuels. Le projet dûment remanié est entre-temps terminé, et sera publié quand le Conseil fédéral l'aura approuvé. Les indications qui suivent (P-PPMin) se réfèrent au *nouveau* projet.

²⁷ Voir l'article publié dans la NZZ du 25 novembre 2006, p. 59.

Les praticiens interrogés au sujet de la violence des jeunes ont attiré l'attention sur quatre types de problèmes:

a) Longueur des procédures

Les procédures pénales menées à l'encontre de mineurs durent parfois trop longtemps. Car les jeunes n'ont pas tant besoin d'être sanctionnés sévèrement que de l'être rapidement et de façon systématique. Dans le cas des multirécidivistes, on en arrive souvent à la situation absurde où l'auteur ne sait plus pour quelle infraction il comparaît devant le tribunal.

Aussi diverses dispositions du P-PPMin visent-elles à accélérer les procédures:

- principe de la compétence des autorités du lieu où le prévenu mineur a sa résidence habituelle (art. 10 P-PPMin);
- obligation de collaborer faite à toutes les autorités lors de l'examen de la situation personnelle (art. 32 P-PPMin);
- large champ d'application des ordonnances pénales (art. 33 P-PPMin), etc.

La durée des procédures continuera malgré tout à dépendre de facteurs qui échappent à la sphère d'influence du législateur fédéral. Ainsi il appartient notamment aux cantons de doter leurs autorités pénales des mineurs de ressources humaines et financières suffisantes.

b) Manque d'échanges d'information entre les autorités pénales des mineurs et les autorités compétentes en matière de migration

Bien des décisions concernant les étrangers dépendent dans une large mesure de la question de savoir si leur destinataire a été condamné pénalement ou si une procédure pénale est ouverte contre lui. Cela vaut par exemple dans les cas suivants:

- exceptions à l'interdiction du refoulement (art. 5, al. 2, LAsi)
- répartition des requérants d'asile entre les cantons (art. 27, al. 4, LAsi)
- non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile (art. 33 LAsi)
- renvoi de requérants d'asile par l'ODM (art. 44 à 48 LAsi)
- examen des motifs éventuels d'indignité (art. 53 LAsi)
- révocation de l'asile (art. 63, al. 2, LAsi)
- expulsion de réfugiés (art. 65 LAsi)
- révocation d'une autorisation de séjour par le service cantonal de migration (art. 9, al. 2, let. b, LSEE)
- révocation d'une autorisation d'établissement (art. 9, al. 4, let. a, LSEE)
- expulsion par le canton (art. 10, al. 1, let. a, LSEE)
- interdiction d'entrée en Suisse prononcée par l'ODM ou la FEDPOL (art. 13 LSEE)
- détention en vue de la préparation du renvoi (art. 13a LSEE)
- détention en vue du refoulement (art. 13b LSEE)
- levée de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion (art. 13c, al. 5, let. c, LSEE)

- assignation d'un lieu de séjour et interdiction de pénétrer dans une région déterminée (art. 13e LSEE)
- refus de l'admission provisoire (art. 14a, al. 6, LSEE).

Les autorités compétentes en matière de migration ne peuvent bien entendu prendre en considération ces informations que si elles leur sont accessibles sous une forme adéquate.

Le droit en vigueur prévoit déjà différents moyens de recherche et de transmission d'informations:

- Plusieurs dispositions de la législation sur les étrangers exigent du requérant la remise d'un extrait récent de son casier judiciaire. Le cas échéant, il incombe à l'intéressé de se procurer à ses frais un tel extrait (voir p. ex. art. 16, al. 3, LSEE).
- L'ODM et les services cantonaux de migration sont déjà habilités à consulter en ligne le casier judiciaire suisse (VOSTRA) à des fins bien définies (art. 367, al. 2, CP). Chaque fois qu'une autorité doit examiner, dans le cadre d'une procédure, si une procédure pénale est en cours ou si un jugement pénal a été rendu, les droits actuels de consultation du casier judiciaire suffisent. On peut penser ici à la question de l'indignité de l'asile au sens de l'art. 53 LAsi. – En l'occurrence, l'ODM doit déjà procéder à l'examen nécessaire en consultant en ligne le casier judiciaire. Il serait donc inadéquat d'instaurer une obligation de communiquer dans de tels cas.

Il en va de même pour les procédures de naturalisation, domaine pour lequel l'ordonnance sur le casier judiciaire (ordonnance VOSTRA) est en cours d'adaptation. Le projet correspondant est d'ores et déjà prêt.

Un régime d'obligation de communiquer les jugements pénaux ne s'impose que lorsque le service de migration est tenu d'ouvrir sur cette base une procédure spécifique (p. ex. retrait d'autorisation, renvoi, etc.).

Aussi les autorités pénales des mineurs sont-elles tenues de signaler à la police cantonale des étrangers les faits qui paraissent rendre indésirable ou contraire aux prescriptions sur la police des étrangers la présence d'un étranger (voir l'art. 15 du règlement d'exécution de la LSEE, RS 142.201; voir aussi l'ordonnance sur la communication, RS 312.3: communication des décisions pénales aux autorités fédérales).

Cette réglementation ne paraît toutefois pas optimale à l'usage. Elle comporte en effet des notions juridiques imprécises, que visiblement les autorités compétentes ont interprétées de manière totalement différente.

Une refonte complète est cependant imminente dans le domaine du droit des étrangers: la nouvelle loi sur les étrangers entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le projet d'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA²⁸), datant du 28 mars 2007, énonce ceci:

Art. 82 Obligation de communiquer

1 Les autorités policières et judiciaires et les autorités d'instruction pénale communiquent spontanément à l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers chaque ouverture ou suspension d'instructions pénales, arrestation et

²⁸ Téléchargeable sous: http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1394/Vorlage_VZAE.pdf

libération, ainsi que jugement pénal, qui concernent des étrangers. Ils communiquent également tous les cas où un séjour illégal en Suisse a été constaté.

Cette réglementation couvrira entièrement les besoins d'information des services cantonaux de migration, tout jugement utile leur étant obligatoirement communiqué. Il est par conséquent superflu d'introduire une disposition analogue dans la PPMIn.

Il faudra néanmoins s'assurer que la nouvelle obligation de communiquer soit dûment respectée dans la pratique. Dans le cas contraire, l'OFJ étudiera des mesures supplémentaires, d'entente avec l'ODM.

c) Manque de collaboration entre les autorités compétentes

Les cas de violence juvénile requièrent souvent l'intervention d'autorités différentes. Il incombe en premier lieu aux autorités pénales de clarifier le cas et d'ordonner une sanction adéquate. Mais bien souvent les autorités scolaires, les autorités de tutelle et les autorités compétentes en matière de migration doivent eux aussi examiner les mesures entrant en ligne de compte.

Il arrive que des préjugés mutuels entravent la collaboration entre autorités. Il est par exemple fréquent qu'une autorité scolaire tarde à faire appel à la police.

Les choses doivent changer. Il est vrai que la Confédération ne dispose que de compétences législatives limitées dans les domaines en question, car ils relèvent en premier lieu de la compétence des cantons. D'importants efforts ont déjà été consentis ponctuellement. Par exemple la ville de Bienne est parvenue, grâce à l'adoption de mesures ciblées, à renforcer la confiance entre les autorités scolaires et policières, ce qui a permis l'instauration d'un véritable partenariat.

Des mesures similaires doivent aussi être mises en place sur le plan fédéral. Il faut en particulier créer une plate-forme permettant aux représentants des autorités compétentes de partager ou échanger leurs expériences. Dans un second temps, il sera possible de s'entendre sur les modalités de la collaboration, afin que des mesures propices à la création d'un climat de confiance voient le jour localement.

d) Manque de coordination des procédures

Si un mineur étranger est condamné pour avoir commis une infraction, les autorités compétentes en matière de migration compétents doivent examiner s'il y a lieu d'ordonner aussi des sanctions relevant du droit des étrangers (voir plus haut, alinéa b). Or dans les cas graves justifiant un renvoi, il n'est pas rare que la coordination des procédures soulève des difficultés. En effet, si le renvoi est censé suivre immédiatement l'exécution de la peine, la décision correspondante doit déjà être prise assez tôt, pour que les préparatifs nécessaires puissent être effectués dans l'intervalle. Inversement, le renvoi ne devra pas être ordonné trop tôt, au risque de ne pas pouvoir juger du succès des efforts de resocialisation²⁹, voire de les compromettre.

²⁹ En droit pénal des mineurs notamment, non seulement les mesures, mais aussi les peines ont un caractère d'instrument de resocialisation.

Il est donc nécessaire de mieux coordonner les procédures pénales, l'exécution des peines et les procédures relevant du droit des étrangers, afin que les sanctions correspondantes forment un tout cohérent.

3. Mesures relevant de l'aide institutionnelle à la jeunesse et de la privation de liberté des mineurs

a) Généralités

La Confédération alloue aux établissements d'éducation des subventions de construction ainsi que des subventions d'exploitation, en vertu de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM). Ces institutions servent à l'exécution de peines et mesures relevant du droit pénal des mineurs et peuvent par ailleurs s'occuper d'enfants et d'adolescents dont le comportement social est gravement perturbé.

Elles servent aussi au placement, en vue d'une prise en charge éducative ou thérapeutique, d'adolescents potentiellement violents ou ayant commis des infractions violentes. Les statistiques actuelles n'indiquent toutefois pas leur nombre effectif.³⁰

A l'heure actuelle, la Confédération reconnaît au total 175 établissements, implantés dans 19 cantons et offrant 3600 places d'accueil. En 2006, ses subventions d'exploitation se sont élevées à 72,6 millions de francs.

La Confédération est intéressée à soutenir de façon adéquate le développement et la socialisation des enfants et des adolescents délinquants ou dont le comportement social est gravement perturbé. Les objectifs de ce financement sont les suivants:

- garantir et promouvoir la qualité de la prise en charge;
- préserver la diversité des types d'établissements et celle des modèles de traitement et de prise en charge, et
- permettre aux institutions de s'adapter le cas échéant aux nouveaux besoins de leurs pensionnaires et de la société.

Pour avoir droit aux subventions de la Confédération, les institutions à caractère résidentiel d'aide à la jeunesse doivent remplir les conditions de reconnaissance fixées dans la loi et dans l'ordonnance.

b) Conditions de reconnaissance

Outre de nombreuses conditions, les trois exigences qui suivent sont déterminantes pour la reconnaissance d'une institution:

aa) Heures d'ouverture

Un séjour dans un foyer est nécessaire parce que le milieu d'origine d'un jeune ne garantit plus son développement favorable. Ainsi les difficultés posées par les adolescents placés requièrent, du moins pendant la phase initiale et celle de stabilisation, une prise en charge

³⁰ Voir ci-dessous, p. 27.

24 heures sur 24. Autrement dit, un foyer doit en principe maintenir son exploitation 365 jours par an. La période de fermeture admise est de 14 jours au plus par an.

bb) Personnel

La structure du personnel doit être adéquate et la dotation en personnel suffisante, afin que le mandat puisse être rempli. Pour un groupe de 6 à 10 pensionnaires, l'OFJ juge que l'effectif du personnel éducatif devrait s'élever en moyenne à 4,5 postes à temps complet. L'OPPM précise, dans une optique d'assurance-qualité, que deux tiers au moins des personnes s'occupant d'éducation doivent disposer d'une formation qualifiée.³¹

cc) Concept

Chaque établissement doit disposer d'un concept détaillé et dûment motivé. Les concepts doivent fournir des renseignements sur différents thèmes: approche pédagogique; admission, transferts et sortie; habitat, vie quotidienne et loisirs; formation professionnelle et scolaire; diagnostic et thérapie; discipline; conceptions du développement de l'institution.

c) *Contrôle des conditions de reconnaissance*

Le respect des conditions de reconnaissance est contrôlé lors de toute nouvelle inscription. En outre, chaque institution est soumise tous les quatre ans, depuis 2005, à un examen approfondi. De tels examens portent sur la logique de la conception socio-pédagogique comme sur la qualité et la dotation du personnel spécialisé, sur l'organisation et le déroulement des processus, ainsi que sur l'adéquation des infrastructures disponibles. Ils sont réalisés par des experts de l'OFJ. Outre les bases de planification des cantons, tous les documents importants sont examinés, les questions ouvertes et les éventuelles lacunes constatées étant discutées sur place avec les responsables du canton, de l'organe responsable et de la direction. L'OFJ fixe les conditions éventuelles et précise le délai pour les respecter. Chaque année, plus de 40 institutions sont soumises à de tels contrôles approfondis.

d) *Subventions d'exploitation*

Les subventions d'exploitation représentent une contribution majeure de la Confédération à l'aide à la jeunesse en mode résidentiel. La subvention s'élève à 30 % des frais reconnus du personnel éducatif. Au cours des dernières années, les subventions suivantes ont été versées sur le plan suisse:

Subventions d'exploitation versées par l'OFJ, de 2000 à 2006, en millions de francs

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
60.5	62.5	66.3	69.7	72.3	69.7	72.6

Source: Statistique interne de l'unité Exécution des peines et mesures

A ce jour les subventions étaient versées sur la base des dépenses effectives de l'année précédente dues au personnel reconnu. Un modèle forfaitaire sera toutefois introduit lors de

³¹ Ce taux grimpera à 75 % lors du passage des subventions d'exploitation à un système forfaitaire.

l'entrée en vigueur de la RPT. Le changement, en principe neutre sur le plan des coûts, aura pour effet de simplifier les processus.

e) *Subventions de construction*

La Confédération soutient les établissements d'éducation tant privés que publics, en prenant en charge 35 % des frais de construction, d'agrandissement ou de transformation reconnus.

Subvention de construction allouées à des établissements d'éducation, de 2000 à 2006, en millions de francs, total: 44,2 millions de francs

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
4.3	6.1	7.8	1.7	9.7	6.5	8.1

Source: Statistique interne de l'unité Exécution des peines et mesures

f) *Effet des subventions de la Confédération*

Par ses *subventions de construction*, la Confédération aide les institutions à créer les conditions nécessaires au placement et à la prise en charge d'adolescents dont le comportement social est gravement perturbé. Les subventions de la Confédération soutiennent les interventions, au niveau des bâtiments ou des équipements techniques, rendues nécessaires par le renforcement des normes de sécurité. Ainsi les subventions de construction accélèrent l'adaptation des constructions et des infrastructures aux nouvelles exigences que posent par exemple des pensionnaires ayant un propension à la violence.

Les *subventions d'exploitation* font que les institutions reconnues par la Confédération emploient du personnel éducatif dûment qualifié. Sur le plan suisse, 89 % de tout le personnel éducatif possède aujourd'hui un diplôme d'une école supérieure ou d'une haute école spécialisée. Le personnel qualifié garantit ainsi dans une large mesure l'encadrement et l'éducation requis par les adolescents placés en mode résidentiel, y compris ceux souffrant de troubles graves du comportement. Les subventions d'exploitation font encore que les institutions ont une dotation en personnel adéquate. En outre, toutes les institutions reconnues garantissent une prise en charge 24 heures sur 24 pendant toute l'année.

g) *Mesures à long terme ciblées sur la violence des jeunes*

La Confédération alloue d'importants moyens à l'exécution des peines et mesures dans le domaine du droit pénal des mineurs.

On peut partir de l'idée que ces moyens sont déjà utilisés conformément au but assigné et que les institutions soutenues accomplissent du bon travail.

Néanmoins la Confédération devra à l'avenir exercer plus activement son rôle de bailleur de fonds. Ainsi les subventions doivent davantage servir au pilotage de ce domaine:

aa) *Garantie et promotion de la qualité*

En versant des subventions d'exploitation – même si elle le fera à l'avenir sous la forme de forfaits –, la Confédération continuera à garantir et à promouvoir la qualité du travail socio-pédagogique accompli par les établissements d'éducation. Dorénavant, outre les examens réguliers concernant les conditions de reconnaissance qu'effectue l'OFJ, les cantons seront davantage mis à contribution et assumeront des tâches de controlling supplémentaires.

A l'avenir, les établissements privés soutenus devront eux aussi satisfaire à des exigences accrues. En particulier, l'OFJ veillera davantage à ce que les institutions concernées puissent s'appuyer sur des bases légales suffisantes au niveau du droit disciplinaire.

bb) Nouvelles offres

La Confédération se montrera dorénavant plus exigeante quant à la qualité de la planification des besoins. Mais pour autant que l'évolution du comportement des jeunes violents exige la création de places d'accueil supplémentaires et que la planification des besoins des cantons permette de le prouver, elle continuera d'assumer sa part des coûts à travers ses subventions de construction et d'exploitation. Si le besoin s'en fait sentir, l'OFJ soutiendra en particulier la construction d'établissements destinés à l'exécution de la privation de liberté au sens de l'art. 25 DPMIn.

cc) Nouvelles méthodes et conceptions

La Confédération a la possibilité de soutenir, dans le cadre de projets pilotes, la concrétisation et l'évaluation de nouvelles méthodes ou conceptions ayant trait par exemple au diagnostic, à la thérapie, à l'encadrement ou à l'accompagnement des mineurs violents. Si les exigences correspondantes sont remplies, les contributions allouées peuvent atteindre 80 % des coûts de projet et/ou d'évaluation reconnus.

Dans ce contexte, l'OFJ veillera davantage à ce que les nouveaux instruments pédagogiques soient expérimentés et – s'ils font leurs preuves – mis en place dans le cadre de l'exécution ordinaire.

4. Amélioration de l'état des données

Les statistiques officielles disponibles ne donnent pas des renseignements suffisants sur l'ampleur de la criminalité des jeunes, ni sur l'efficacité des mesures adoptées:

- La statistique des plaintes déposées (SPC) souffre de lacunes méthodologiques.³²
- Il n'existe pas d'analyse constante, sur le long terme, du chiffre noir (enquêtes).
- La statistique actuelle de l'exécution des peines ne prend en compte que les adultes.

Il s'agit de réparer ces insuffisances. L'OFJ prendra à cet effet les mesures suivantes:

a) *Recherches systématiques concernant le chiffre noir de la criminalité*

Les statistiques actuelles des plaintes déposées et des jugements pénaux ne permettent pas de dresser un tableau précis de l'ampleur de la criminalité juvénile et de son évolution, car il faudrait encore enquêter sur le chiffre noir.

L'OFJ élaborera un plan d'action – avec le concours d'instituts universitaires ou d'autres partenaires compétents – sur la meilleure façon d'analyser le chiffre noir.

b) *Création d'une statistique de l'exécution des peines spécifique aux mineurs*

Les peines et mesures relevant du droit pénal des mineurs ne pourront être jugées quant à leur efficacité que lorsqu'une statistique fiable de l'exécution des peines sera en place.

³² Voir ci-dessous, p. 29 s.

Une révision de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM) créera la base juridique nécessaire à une telle statistique. Le nouvel art. 2 OPPM aura en effet la teneur suivante:

Art. 2 Preuve du besoin

¹ La preuve du besoin (art. 3, al. 1, let. a, de la loi) doit contenir des données sur:

- a. l'évolution du besoin en places et le taux d'occupation des divers établissements au cours des cinq dernières années;
- b. l'offre de places actuelle;
- c. l'échange intercantonal de placements;
- d. l'évolution future du besoin en places.

² Pour apprécier la preuve du besoin, l'OFJ se fonde sur les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment les statistiques sur la justice pénale.

³ Les cantons livrent à l'OFS les données nécessaires à l'établissement des statistiques déterminantes.

Les cantons seront ainsi tenus de livrer à l'OFS les chiffres correspondants. L'OFJ collectera ces données, les présentera sous une forme adéquate et les publiera avec le concours de l'OFS.

III. Mesures du ressort de l'ODM

1. Pratique systématique concernant les renvois

Si des étrangers se rendent punissables, il incombe aux autorités compétentes en matière de migration d'examiner les possibilités de renvoyer ces personnes.³³

La décision de renvoi est généralement du ressort des autorités cantonales. Or la pratique est loin d'être homogène. Si certains cantons tirent systématiquement parti des possibilités légales, d'autres renoncent fréquemment à ce genre de mesures. Cette situation est notamment due à des différences au niveau des critères d'évaluation ainsi qu'au manque de ressources des autorités cantonales pour procéder dans chaque cas aux investigations requises.

Cette inégalité dans l'application du droit doit être réduite. Les conséquences que peut avoir, sur le plan du droit des étrangers, une infraction doivent être claires, dans l'intérêt aussi d'une prévention efficace. La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'ODM profitera de ce changement de base légale et du remaniement de ses directives et commentaires pour définir des principes uniformes en matière de décisions de renvoi.

En outre, il faudra examiner quelles mesures les autorités sont susceptibles de prendre lors d'infractions graves, si les circonstances font apparaître un renvoi comme disproportionné. Outre un avertissement, on pourrait penser par exemple à établir une convention d'intégration spécifique, basée sur la nouvelle LEtr.

³³ Voir art. 61 à 68 LEtr (mise en vigueur probable le 1^{er} janvier 2008).

2. Investigations plus approfondies dans le cadre de la procédure de naturalisation

A l'instar des procédures de renvoi, les procédures de naturalisation diffèrent parfois considérablement d'un canton à l'autre. Des décisions se prennent parfois sans connaissance suffisante du degré d'intégration du candidat. Il incombe par conséquent aux cantons et communes concernés de prévoir des investigations plus poussées dans le cadre des procédures de naturalisation et, le cas échéant, de rehausser les exigences en vigueur. Ensuite, il faudra améliorer les échanges de données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités concernées par les questions d'intégration.

IV. Mesures du ressort de FEDPOL

1. Poursuite du financement de la statistique des jugements pénaux des mineurs

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a cessé en 2004 de financer la statistique des jugements pénaux des mineurs. Elle est donc momentanément établie par l'OFJ, mais l'engagement correspondant expirera à la fin de 2007.

FEDPOL et l'OFJ s'accordent à penser que la statistique des jugements pénaux des mineurs doit être poursuivie sous sa forme actuelle. Les deux offices chercheront, avec le concours de l'OFS, une solution pour son financement ultérieur.

2. Révision de la Statistique policière de la criminalité (SPC)

Il y a quelque temps déjà, l'OFJ a mis en place des mesures visant à accroître la valeur informative de la SPC. A l'avenir, celle-ci devra également contenir les indications suivantes:

1. Age exact au moment de l'infraction

La structure d'âge des mineurs mentionnés et son évolution ne deviennent lisibles que si l'on dispose de données détaillées. Les mineurs enregistrés par la police sont-ils toujours plus jeunes? Y a-t-il un «âge d'entrée» et/ou un «âge de sortie»?

2. Données sur le sexe exploitables de manière flexible

Dans quelle mesure constate-t-on, dans le comportement des mineurs suspects, des différences liées au sexe? Les adolescentes ont-elles toujours plus de démêlés avec la police? Le cas échéant, pour quelles infractions?

3. Mention détaillée de la nationalité et du type d'autorisation de séjour

Ces données peuvent constituer des indicateurs approximatifs de la situation socio-économique d'une personne. Or ladite situation est un facteur majeur de comportement délinquant, et donc accroît la probabilité d'enregistrement par la police.

En outre, de telles données sont indispensables pour calculer correctement le taux de prévalence³⁴ d'un groupe de population et pour établir des comparaisons entre différents groupes de la population.

Par contre, il ressort des discussions au sein du groupe de pilotage et de la direction du

³⁴ Taux d'auteurs présumés de délits pour 100 000 personnes du groupe correspondant de la population.

projet de SPC que les données sur la naturalisation ne relèvent pas de la statistique criminelle. En effet, elles n'ont aucune pertinence criminologique, il est compliqué de les recueillir et encore elles ne seraient pas suffisamment différenciées.

4. **Catalogue détaillé des infractions**

La SPC n'indiquait pas jusqu'ici les infractions légères, comme les voies de fait et les déprédations. Or c'est précisément sur ce plan que la part des suspects mineurs devrait être la plus élevée.

5. **Part des cas élucidés**

Le pourcentage de cas élucidés est relativement faible pour beaucoup d'infractions. D'où l'impossibilité de se prononcer sur la majorité de leurs auteurs.

Il serait faux de procéder à des extrapolations entre les personnes identifiées et toutes les infractions enregistrées, dans la mesure où la probabilité d'être découvert n'est pas la même pour tous les groupes de la population.

6. **Délinquance en bande**

Les mineurs commettent souvent des infractions en tant que membre d'une bande de gens du même âge (*peer groups*). Combien d'infractions et quels types d'infractions sont concernés? La part des infractions imputables à des mineurs parmi les infractions élucidées correspond-elle à la part des mineurs parmi l'ensemble des personnes soupçonnées de délinquance?

7. **Multirécidivistes**

Les multirécidivistes créent souvent un biais dans les taux de prévalence et donc dans la manière dont certains groupes de population sont perçus. D'où l'importance de pouvoir indiquer combien d'infractions sont imputables à une seule et même personne.

Par ailleurs, il n'existe à ce jour aucune vue d'ensemble des multirécidivistes problématiques de chaque canton. Il s'agira donc de combler cette lacune (voir point 3 juste ci-dessous).

3. **Amélioration de l'état des connaissances sur les jeunes multirécidivistes**

L'infraction commise comme membre d'une bande est une forme spécifique de violence juvénile – et un paramètre d'influence de celle-ci. Toutes sortes d'infractions violentes se commettent en groupe: dépouillement d'autres personnes (mineures ou non), vandalisme, escalade de violence aux grandes manifestations (sportives ou politiques), affrontements (territoriaux) entre bandes de jeunes, petite criminalité en général ou véritables émeutes.

Les études du chiffre noir ainsi que les examens ponctuels consacrés à la délinquance réelle prouvent qu'une bonne partie des infractions (violentes) sont le fait d'un nombre relativement restreint d'auteurs. Selon les résultats des recherches internationales, on peut considérer que 4 à 6 % seulement des représentants d'une classe d'âge commettent 40 à 60 % de toutes les infractions (enregistrées) imputables à ladite classe d'âge.³⁵ En outre, plus de la moitié des infractions dues à des multirécidivistes sont commises à plusieurs – quoique rarement par des groupes nombreux.

Ces 4 à 6 % de délinquants représentent les «jeunes multirécidivistes» dont il est souvent question. Or il n'existe pas de définition uniforme de cette notion. L'idée est celle d'un certain

³⁵ Voir p. ex. LÜTKE/ROSE, ZJJ 1/2005, p. 64; WOLKE, Kriminalistik 2003, p. 503 s, et STEFFEN, JZZ 2/2003, p. 154 ss., avec à chaque fois des renvois bibliographiques.

nombre d'infractions d'une certaine gravité, commises dans un laps de temps défini.³⁶ En d'autres termes, les jeunes multirécidivistes font de manière répétée ce que les mineurs ne font qu'épisodiquement puis renoncent généralement à faire.

Les résultats de la recherche sur les multirécidivistes mineurs et sur la criminalité des bandes de jeunes prouvent encore que ces individus ont de bien plus fortes chances de poursuivre une carrière criminelle, que les ressortissants étrangers y sont surreprésentés et que leur situation est souvent problématique (formation, perspectives professionnelles, milieu familial, stupéfiants). La bande remplit en quelque sorte la fonction de la famille. Dans certaines régions, le risque augmente de voir de jeunes délinquants agir comme exécutants du crime organisé puis s'y rallier comme membres réguliers.

La criminalité des jeunes opérant en bandes doit également être resituée par rapport au logement et à l'habitat. On observe ainsi un plus fort taux de criminalité dans les quartiers durablement marginalisés à la fois économiquement et socialement.³⁷

Un tel environnement est en effet propice à la formation de bandes de (jeunes) criminels se livrant à des activités illégales et rivalisant entre elles pour obtenir des parts de marché, un territoire et un statut. Le contrôle du territoire peut déboucher sur la création d'espaces de non-droit – zones en proie à la violence, soustraites au contrôle des forces de l'ordre, avec leur propre système juridique et d'autres processus de règlement des conflits sociaux.

Le problème réside dans le cumul du cloisonnement géographique et d'une faible intégration sociale, dont le ghetto est la manifestation la plus radicale.

Aucune enquête systématique n'a été consacrée à ce jour en Suisse aux jeunes multirécidivistes et aux bandes de jeunes. En outre, les statistiques disponibles (plaintes déposées et jugements pénaux) ne permettent de se prononcer ni sur les infractions commises par des individus précis, ni sur le contexte dans lequel elles l'ont été.

Selon les déclarations de divers représentants des autorités de poursuite pénale, la criminalité des bandes de jeunes a beau constituer un fléau dans certaines régions, la plupart des jeunes multirécidivistes (qu'ils opèrent seuls ou en groupe) sont connus des autorités. On sait encore que ces multidélinquants mobilisent une part très élevée des ressources policières affectées à la lutte contre la criminalité juvénile.

Même si la situation helvétique est bien moins critique que dans d'autres pays européens, on en sait peu sur les jeunes multirécidivistes et les bandes de jeunes, et encore ces informations ne sont pas enregistrées systématiquement sur tout le territoire.

Le chantier de révision de la statistique policière de la criminalité (voir plus haut, alinéa 2) ne suffira pas à combler cette lacune. L'enregistrement chiffré du phénomène de récidive a beau être une base importante pour lutter efficacement contre cette réalité, il faudra lancer d'autres enquêtes à partir de là.

³⁶ Un aperçu sous forme de tableau figure dans: WOLKE, *Kriminalistik* 2003, p. 501. Selon le Ministère de l'intérieur du Schleswig-Holstein, il y a lieu de parler de multirécidive lorsque sur une période de douze mois – indépendamment de l'année civile – cinq infractions ou plus sont commises, ou au moins deux infractions violentes (LÜTKE/ROSE, *ZJJ* 1/2005, p. 64, note 11). Voir sur la question STEFFEN, *JZZ* 2/2003, p. 154.

³⁷ A propos de ces critères sociobiographiques, voir STEFFEN, *JZZ* 2/2003, p. 153.

Dans un second temps, il faudra donc mener une enquête parmi les forces de l'ordre de tous les cantons. La démarche vise à obtenir un aperçu général de la «scène» des bandes de jeunes et des jeunes délinquants en Suisse. Grâce aux connaissances ainsi acquises, il devrait être possible d'en estimer le risque, le cas échéant d'adopter des mesures préventives et répressives plus ciblées et de recenser les programmes efficaces déployés par les cantons contre leurs bandes de jeunes.

L'objectif à long terme est de disposer d'un système de détection précoce standardisé. On sait en effet que les multirécidivistes commencent par attirer l'attention sur eux, avant d'entrer dans le cercle vicieux de la délinquance. Des formes adéquates de collaboration entre autorités, notamment les échanges de données concernant des signaux d'alarme spécifiques, doivent permettre d'identifier de bonne heure les mineurs concernés. D'où la possibilité d'intervenir à un moment où il est encore relativement aisé d'influencer la situation.³⁸

³⁸ LÜTKE/ROSE, ZJJ 1/2005, p. 65 ss.

Partie III: Que faire concrètement?

I. Mesures immédiates

1. ODM M₁: Pratique systématique dans les cantons du renvoi des étrangers délinquants

But	Développement de principes communs pour les décisions en matière de renvoi des étrangers délinquants.				
Qui fait	Responsabilité du projet: ODM Direction de projet: état-major Affaires juridiques (responsabilité) Direction Entrée, séjour & retour, section Intégration Partenaires de projet: Association des services cantonaux de migration (ASM). Le cas échéant, recours à d'autres partenaires, comme la Conférence des délégués à l'intégration (CDI).				
Quoi	Inscription des principes régissant le renvoi des étrangers délinquants dans les directives et commentaires de l'ODM concernant la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr).				
Délai	Automne 2007: élaboration des principes 1 ^{er} janvier 2008: mise en vigueur prévue de la nouvelle loi sur les étrangers et adoption des directives et commentaires.				
Financement	Sur la base des art. 62 à 68 et 96 LEtr				
	ODM	2008	2009	2010	2011
	Crédit budgétaire A2115.0001	Dans le cadre des moyens financiers disponibles.			
	Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière.				
Résultats	Pratique systématique et compréhensible des cantons. Clair signal des autorités, montrant les répercussions que des actes punissables auront sur le droit de séjour. Chacun connaît le comportement qui est attendu des étrangers souhaitant vivre en Suisse.				

2. ODM M₂: Meilleur examen, par les cantons et les communes, des conditions à respecter en matière de naturalisations

But	Mieux contrôler le respect des conditions de la naturalisation, par la mise en place de directives contraignantes et l'institutionnalisation des échanges d'opinions et d'expériences entre les autorités de naturalisation concernées. En particulier, les communes compétentes devront utiliser systématiquement les principes définis.
Qui fait	<p>Responsabilité du projet: ODM</p> <p>Direction de projet: Section de la nationalité (responsabilité), Section Naturalisation, état-major Affaires juridiques, section Intégration</p> <p>Partenaires de projet: autorités cantonales de naturalisation, autorités cantonales de surveillance en matière d'état-civil, services cantonaux de migration, Commission fédérale chargée des questions de migration, délégués cantonaux à l'intégration (Conférence des délégués à l'intégration, CDI).</p>
Quoi	<p>L'ODM propose, avec ses partenaires de projet, un processus d'unification et d'optimisation de la pratique de naturalisation. Deux mesures sont prioritaires dans ce contexte:</p> <p><i>1. Circulaire relative à la pratique de contrôle:</i> dans l'optique d'atténuer le manque ponctuel de contrôles de la part des autorités de naturalisation quant au degré d'intégration des candidats au passeport suisse, l'ODM édicte une circulaire aux cantons pour les inviter à opérer davantage de contrôles auprès des autorités policières, judiciaires et scolaires. Les cantons devront en particulier accorder davantage d'attention aux peines prononcées contre les mineurs.</p> <p><i>2. Echanges d'opinions et d'expériences:</i> l'ODM encourage les échanges d'opinions et d'expériences entre cantons ainsi qu'entre les autorités compétentes en matière de migration, les autorités de naturalisation et les bureaux de l'intégration, et pousse à l'élaboration commune de directives sur le plan national chaque fois que c'est judicieux et possible.</p>
Délai	<p>Été 2007: création de la circulaire et consultation des autorités cantonales.</p> <p>Automne 2007: promulgation de la circulaire.</p> <p>Début de 2008: Elaboration d'un concept d'échanges d'opinions et d'expériences pour les deux prochaines années, conjointement avec des représentants des partenaires de projet.</p> <p>Été 2008: première réunion technique.</p>

Financement	Sur la base de l'art. 37 LN.				
	ODM	2008	2009	2010	2011
	Crédit budgétaire A2115.0001	20'000.-	20'000.-	20'000.-	
Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière.					
Résultats	L'amélioration de l'exécution et les contrôles relatifs aux naturalisations montrent que les autorités attendent des étrangers une contribution spécifique et favorisent ainsi leur intégration.				

3. FEDPOL M₁: Bilan de la situation des jeunes multirécidivistes en Suisse. Recensement des mesures adoptées par les cantons

But	Brosser un tableau d'ensemble de la situation des jeunes multirécidivistes en Suisse. Une telle base doit permettre d'améliorer les mesures mises en place par les autorités cantonales. Mettre au point une pratique transparente et judicieuse face aux multirécidivistes.
Qui fait	<p>Responsabilité du projet: FEDPOL</p> <p>Direction de projet: Service d'analyse et de prévention</p> <p>Partenaires de projet: les autorités cantonales de police et de poursuite pénale dans un premier temps, le cas échéant d'autres partenaires par la suite, comme les services cantonaux d'intégration des étrangers.</p>
Quoi	<p>On sait qu'un nombre relativement restreint d'adolescents sont responsables de nombreuses infractions. Il est donc nécessaire d'adopter des mesures ciblées sur ces mineurs et leur environnement criminel.</p> <p>Or il manque un tableau d'ensemble de la situation des jeunes multirécidivistes en Suisse. Il faut donc mettre en place une analyse de la situation et du problème, afin de pouvoir élaborer des mesures plus efficaces pour ces groupes de multirécidivistes. La révision en cours de la SPC ne suffira toutefois pas pour combler les lacunes existantes.</p> <p>On ignore quelles mesures font rempart contre les comportements criminels et, le cas échéant, pourraient servir d'exemple pour leur effet d'intégration sur les jeunes délinquants étrangers. La FEDPOL élaborera par conséquent un aperçu (tableau de la situation suisse) et une synthèse des mesures cantonales.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La FEDPOL réalise, avec le concours des autorités cantonales de poursuite pénale, une analyse de la situation suisse concernant les jeunes multirécidivistes. 2. La FEDPOL enregistre les pratiques mises au point par les cantons face aux jeunes multirécidivistes (lorsqu'elles existent). 3. L'analyse de la situation ainsi que les mesures exemplaires sont présentées de façon ciblée et sous une forme adéquate aux autorités cantonales d'exécution pénale. Les bureaux de l'intégration seront associés à cette démarche.
Délai	<p>Fin 2007: mise au point du concept d'analyse de la situation et de l'aperçu des mesures.</p> <p>Automne 2008: information ciblée des partenaires compétents.</p>

Financement	Sur la base de l'art. 2, let. c, LOC et de l'art. 3, al. 3, de l'ordonnance concernant l'exécution de tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police:				
	FEDPOL	2008	2009	2010	2011
	Crédit budgétaire	Dans le cadre des moyens financiers disponibles.			
	Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière.				
Résultats	La lumière est faite sur l'ampleur du phénomène des jeunes multirécidivistes en Suisse. Une analyse du problème et un catalogue de mesures sont en place. Le cas échéant, des propositions de bonnes pratiques destinées aux cantons sont distribuées avec le concours de deux-ci (CCDJP). Ainsi la base est en place pour la création d'un système d'alerte précoce standardisé.				

II. Mesures à moyen terme

1. OFJ M₂: Accélération des procédures pénales applicables aux jeunes

But	Accroître l'efficacité des poursuites pénales, et par là raccourcir les procédures.			
Qui fait	Responsabilité du projet: OFJ Direction de projet: Unité Droit pénal et procédure pénale Partenaires de projet: autorités cantonales de poursuite pénale, FEDPOL, ODM, autres partenaires			
Quoi	<p>Dans la pratique, les procédures pénales exigent souvent beaucoup de temps. Or dans le domaine du droit pénal des mineurs notamment, les sanctions doivent intervenir au plus vite.</p> <p>L'OFJ fait en sorte de raccourcir les procédures, en collaboration avec ses partenaires de projet. En particulier, diverses options législatives seront examinées dans le cadre de la procédure pénale des mineurs (principe de la compétence des autorités du lieu où le prévenu mineur a sa résidence habituelle, art. 10 P-PPMin; obligation de collaborer faite à toutes les autorités lors de l'examen de la situation personnelle, art. 32 P-PPMin, large champ d'application des ordonnances pénales, art. 33 P-PPMin, etc.).</p>			
Délai	Dans le cadre de l'unification de la procédure pénale des mineurs.			
Financement	Sur la base de l'art. 123 Cst.			
	OFJ A2115.0001 A2119.0001	2008	2009	2010 2011
	Crédit budgétaire	Dans le cadre des moyens financiers disponibles.		
	Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière.			
Résultats	Il devient possible d'agir de façon rapide et systématique contre les jeunes délinquants.			

2. OFJ M₃: Amélioration de la coopération entre les autorités et de la coordination entre les procédures pénales, l'exécution des peines et les procédures relevant du droit des étrangers

But	<p>Eliminer les préjugés et, par là, améliorer la collaboration entre les autorités en privilégiant une approche partenariale des cas de violence juvénile.</p> <p>Améliorer la coordination entre les procédures pénales, l'exécution des peines et les procédures relevant du droit des étrangers, de façon à éviter les recoupements et à mettre en place une pratique cohérente.</p>
Qui fait	<p>Responsabilité du projet: OFJ</p> <p>Direction de projet: Unité Droit pénal et procédure pénale</p> <p>Partenaires de projet: autorités cantonales de police, autorités scolaires cantonales, autorités cantonales de poursuite pénale, autorités cantonales compétentes en matière de migration, Conférence des directeurs de l'instruction publique, FEDPOL, ODM, autres partenaires</p>
Quoi	<p><i>Amélioration de la coopération entre les autorités</i> : des préjugés mutuels entravent parfois la collaboration entre les autorités scolaires, les autorités pénales et les autorités compétentes en matière de migration. L'OFJ étudie, conjointement avec ses partenaires de projet, les mesures adéquates pour éliminer ces préjugés.</p> <p><i>Amélioration de la coordination des procédures entre les autorités de poursuite pénale et les autorités compétentes en matière de migration</i>: les procédures pénales, l'exécution des peines et les procédures relevant du droit des étrangers sont souvent déconnectées les unes des autres. D'où non seulement des recoupements inutiles, mais parfois aussi des résultats contradictoires.</p> <p>L'OFJ fait en sorte d'améliorer cette coordination, conjointement avec l'ODM ainsi que ses partenaires cantonaux.</p>
Délai	<p><i>Amélioration de la coopération entre les autorités</i> : un plan d'action, comportant des projets partiels, a été mis au point avec les partenaires cantonaux et l'ODM.</p> <p>Dès l'hiver 2007: mise en œuvre du plan d'action.</p> <p>Automne 2008: rapport intermédiaire sur les mesures réalisées.</p> <p><i>Amélioration de la coordination des procédures entre les autorités de poursuite pénale et les autorités compétentes en matière de migration</i>: dans le cadre de l'unification de la procédure pénale des mineurs.</p>
Financement	<p><i>Amélioration de la coopération entre les autorités</i> :</p> <p>(Financement encore ouvert)</p> <p><i>Amélioration de la coordination des procédures entre les autorités de poursuite pénale et les autorités compétentes en matière de migration</i>:</p>

	Sur la base de l'art. 123 Cst.			
OFJ	2008	2009	2010	2011
A2115.0001				
A2119.0001				
Crédit budgétaire	Dans le cadre des moyens financiers disponibles.			
	Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière.			
Résultats	<p>La collaboration entre les autorités compétentes est améliorée et les préjugés disparaissent progressivement.</p> <p>Les procédures sont mieux coordonnées, ce qui accroît leur efficacité et renforce l'uniformité de l'application du droit.</p>			

3. OFJ M₄: Etablissement d'une statistique de l'exécution des peines des mineurs

But	Mieux connaître l'efficacité des sanctions prévues par le DPMIn.				
Qui fait	Responsabilité du projet: OFJ Direction de projet: Unité Exécution des peines et mesures Partenaire de projet: OFS				
Quoi	L'OFJ établit, avec le concours de l'OFS, une statistique de l'exécution des peines spécifique aux mineurs.				
Délai	2008: mise en vigueur de l'OPPM révisée Dès 2010: collecte et évaluation des données correspondantes				
Financement	Sur la base de				
	OFJ	2008	2009	2010	2011
Résultats	La statistique de l'exécution des peines donne des renseignements sur l'efficacité des peines et mesures et permet de contrôler l'efficience des prononcés au sens du DPMIn.				

4. ODM M₃: Amélioration des échanges de données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités chargées des questions d'intégration

But	Garantir que les autorités de naturalisation disposent de toutes les informations essentielles en vue de la naturalisation.				
Qui fait	Responsabilité du projet: ODM Direction de projet: Section de la nationalité (responsabilité), Section Naturalisation, état-major Affaires juridiques Partenaires de projet: autorités cantonales de naturalisation, autorités cantonales de surveillance en matière d'état-civil, services cantonaux de migration, Commission fédérale chargée des questions de migration				
Quoi	L'ODM fait en sorte de pallier le manque d'accès des autorités de naturalisation aux informations attestant du degré d'intégration. Les mesures suivantes seront notamment examinées: <ol style="list-style-type: none"> 1. Introduction dans la loi sur la nationalité d'un droit d'accès, pour les autorités de naturalisation, aux données des autorités cantonales et communales (objet de la motion Scherer acceptée par le Conseil fédéral). 2. Octroi aux autorités de naturalisation d'un accès direct à la nouvelle banque de données centrale des étrangers (SYMIC); les bases juridiques requises sont prêtes. 				
Délai	Automne 2008: achèvement du rapport assorti de recommandations destiné au chef du DFJP / au Conseil fédéral.				
Financement	Sur la base de l'art. 49a s LN				
	ODM	2008	2009	2010	2011
	Crédit budgétaire A2115.0001	Dans le cadre des moyens financiers disponibles.			
	Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière.				
Résultats	Une pratique de naturalisation optimisée et s'appuyant sur de solides informations montre l'effort que les autorités attendent de la part des étrangers et contribue ainsi à leur intégration.				

III. Mesures à long terme

1. OFJ M₅: Utilisation ciblée des moyens affectés au financement des établissements d'exécution

But	Garantir un traitement adéquat des jeunes délinquants au sein d'institutions étatiques ou privées adéquates.				
Qui fait	Responsabilité du projet: OFJ Direction de projet: Unité Exécution des peines et mesures Partenaires de projet: cantons, établissements pénitentiaires privés				
Quoi	L'OFJ contrôle la pratique actuelle dans le domaine des subventions et propose si nécessaire de modifier les bases légales afin de pouvoir infléchir les comportements à travers la répartition des subventions.				
Délai					
Financement	Sur la base de				
	OFJ	2008	2009	2010	2011
Résultats	Les moyens financiers disponibles doivent être utilisés de manière ciblée; la qualité des établissements doit être garantie et améliorée.				

2. OFJ M₆: Réalisation d'études régulières sur le chiffre noir de la criminalité

But	Mieux connaître l'ampleur de la violence des jeunes et son évolution.				
Qui fait	Responsabilité du projet: OFJ Direction de projet: Unité Droit pénal et procédure pénale Partenaires de projet: instituts universitaires, OFS, autres partenaires				
Quoi	L'OFJ met en place des recherches régulières sur le chiffre noir.				
Délai	Jusqu'à la fin de 2007: recherche de partenaires appropriés, élaboration commune d'un concept Dès 2010, à un rythme annuel: collecte et évaluation des données				
Financement	Sur la base de				
	OFJ	2008	2009	2010	2011
Résultats	Les résultats des études sur le chiffre noir doivent renseigner sur l'ampleur de la violence des jeunes et son évolution, de façon à permettre l'analyse fiable des mesures à prendre et de leur efficacité.				

Liste des abréviations

PJA	Pratique juridique actuelle
al.	alinéa
art.	article
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CP	code pénal, RS 311.0
DPMIn	droit pénal des mineurs, RS 311.1
FEDPOL	Office fédéral de la police
KRISTA	Kriminalstatistik des Kantons Zürich
let.	lettre
LEtr	loi sur les étrangers, FF 2005 6885, entrée en vigueur le 1.1.2008
LOC	loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération, RS 360
LPPM	loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, RS 341
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, téléchargeable sous: http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1394/Vorlage_VZAE.pdf
ODM	Office fédéral des migrations
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OPPM	Ordonnance du 29 octobre 1986 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, RS 341.1
PCS	Prévention criminelle suisse
P-PPMin	projet de loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, version modifiée ³⁹
SPC	Statistique policière de la criminalité
SYMIC	Système d'information central sur la migration

³⁹ Voir aussi la remarque figurant à la p. 20.

Bibliographie

AMT FÜR SOZIALE SICHERHEIT DES KANTONS SOLOTHURN (ASO), Grundlagenbericht Gewalt - Jugendgewalt, Soleure 2005/2006, téléchargeable sous:

http://www.so.ch/de/data/pdf/sk/skse/medienmitteilungen/grundlagenbericht_jugendgewalt_def.pdf

Cit.: ASO, Grundlagenbericht

CCDJP/DFJP, Rapport final du groupe de travail «Criminalité des étrangers» AGAK, Berne 2001.

CIT.: RAPPORT FINAL AGAK

DFJP, Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2005, Berne 2006.

Cit.: RAPPORT SUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DE LA SUISSE 2005

EISENBERG, ULRICH, Kriminologie, 5^e éd., Munich 2000.

Cit.: EISENBERG, Kriminologie

EISNER, MANUEL, Jugendkriminalität und immigrierte Minderheiten im Kanton Zürich, in: Stefan Bauhofer et. al. (éd.), Jugend und Strafrecht, Coire 1998, p. 103 ss.

Cit.: EISNER, Jugendkriminalität

EISNER, MANUEL/ RIBEAUD, DENIS, Erklärung von Jugendgewalt, eine Übersicht über zentrale Forschungsbefunde, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (éd.) Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim 2003, p. 182 ss.

Cit.: EISNER/RIBEAUD, Erklärung von Jugendgewalt

EISNER, MANUEL/ RIBEAUD, DENIS/BITTEL, STÉPHANIE, Prévention de la violence chez les jeunes: Voies vers une politique de prévention fondée sur l'évidence scientifique, Berne 2006.

Cit.: EISNER/RIBEAUD/BITTEL, Prévention

FORTIN, JACQUES, Comment un adolescent devient délinquant. Entre risque et résilience, in: Franz Riklin (éd.), Jugendliche, die uns Angst machen, Luzern 2003, p. 22 ss.

Cit.: FORTIN, Comment un adolescent devient délinquant

GÖPPINGER, HANS, Kriminologie, 5^e éd., Munich 1997.

Cit.: GÖPPINGER, Kriminologie

KAISER, GÜNTHER, Kriminologie, 3^e éd., 1996.

Cit.: KAISER, Kriminologie

KILLIAS, MARTIN: Grundriss der Kriminologie, Berne 2002.

Cit.: KILLIAS, Kriminologie

KILLIAS, MARTIN/LUCIA, SONIA/LAMON, PHILIPPE/ SIMONIN, MATHIEU, Juvenile Delinquency in Switzerland over 50 Years: Assessing Trends Beyond Statistics, *European Journal on Criminal Policy and Research* 2004, p. 111 ss.

Cit.: KILLIAS/LUCIA/LAMON/ SIMONIN, Juvenile Delinquency

KUNCZIK, MICHAEL/ZIPFEL, ASTRID, Gewalttätig durch Medien?, Das Parlament, annexe 11/2002, p. 29 ss.

Cit.: KUNCZIK/ZIPFEL, Gewalttätig durch Medien?

LÜTKES, ANNE/ROSE, FRANK, Grenzen der Erziehung? - Intensivtäter nicht aussen vor!, ZJJ 1/2005, p. 63 ss.

CIT.: LÜTKES/ROSE, ZJJ 1/2005

MANSEL, JÜRGEN/RAITHEL, JÜRGEN, Verzerrungsfaktoren im Hell- und Dunkelfeld und die Gewaltentwicklung, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (éd.) Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim 2003, p. 7 ss.

Cit.: MANSEL/ RAITHEL, Verzerrungsfaktoren

NIGGLI, MARCEL ALEXANDER/PFISTER, FRITZ, Verlorenes Paradies?, PJA 1997, p. 519 ss.

Cit.: NIGGLI/PFISTER, PJA 1997

OFFICE FÉDÉRAL DE LA POLICE, Statistique policière de la criminalité, Berne, diverses années.

Cit.: SPC

Office fédéral de la statistique, Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2003, Neuchâtel 2004

Cit.: STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2003

Office fédéral de la statistique, Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2005, Neuchâtel 2006

CIT.: STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2005

RAITHEL, JÜRGEN/MANSEL, JÜRGEN, Delinquenzbegünstigende Bedingungen in der Entwicklung Jugendlicher, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (éd.) Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim 2003, p. 25 ss.

Cit.: RAITHEL/ MANSEL, Delinquenzbegünstigende Bedingungen

SCHWIND, HANS-DIETER, Kriminologie, 8^e éd., Heidelberg 1997.

Cit.: SCHWIND, Kriminologie

STEFFEN, WIEBKE, Mehrfach- und Intensivtäter: Aktuelle Erkenntnisse und Strategien aus dem Blickwinkel der Polizei, ZJJ 2/2003, p. 152 ss.

CIT.: STEFFEN, JZZ 2/2003

WALTER, MICHAEL/TRAUTMANN, SEBASTIAN: Kriminalität junger Migranten, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (éd.) Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim 2003, p. 64 ss.

Cit.: WALTER/TRAUTMANN, Kriminalität junger Migranten

WOLKE, ANGELIKA, Jugendliche Mehrfach- / Intensivtäter, Kriminalistik 2003, p. 500 ss.

Cit.: WOLKE, Kriminalistik 2003