



Violence des jeunes

Rapport du DFJP du 11 avril 2008

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>Statistiques des jugements pénaux.....</i>	<i>9</i>
4. <i>Statistiques pénitentiaires</i>	<i>13</i>
5. <i>Statistiques cantonales</i>	<i>13</i>
6. <i>Autres relevés (notamment hôpitaux)</i>	<i>13</i>
7. <i>Enquêtes sur le chiffre noir de la criminalité</i>	<i>13</i>
8. <i>Controverse entre les experts</i>	<i>14</i>
9. <i>Bilan.....</i>	<i>16</i>
II. Causes de la violence des jeunes.....	16
Partie II: Mesures contre la violence des jeunes	18
I. Remarque préalable.....	18
1. <i>Mesures prises par le passé</i>	<i>18</i>
2. <i>Mesures nécessaires et compétence du Département fédéral de justice et police.....</i>	<i>19</i>
II. Mesures du ressort de l'Office fédéral de la justice.....	20

1.	<i>Besoin d'agir au niveau du droit pénal des mineurs?</i>	20
2.	<i>Mesures relevant de la procédure pénale des mineurs</i>	23
3.	<i>Mesures relevant de l'aide institutionnelle à la jeunesse et de la privation de liberté des mineurs</i>	27
4.	<i>Amélioration de l'état des données</i>	31
III.	Mesures du ressort de l'Office fédéral des migrations	32
1.	<i>Pratique systématique concernant les renvois</i>	32
2.	<i>Investigations plus approfondies dans le cadre de la procédure de naturalisation</i>	33
IV.	Mesures du ressort de l'Office fédéral de la police	33
1.	<i>Statistique des jugements pénaux des mineurs : financement et qualité</i>	33
2.	<i>Révision de la Statistique policière de la criminalité (SPC)</i>	33
3.	<i>Amélioration de l'état des connaissances sur les jeunes multirécidivistes</i>	35
Partie III:	Que faire concrètement?	37
I.	Mesures immédiates	37
2.	<i>ODM M₂: Meilleur examen, par les cantons et les communes, des conditions à respecter en matière de naturalisations</i>	38
3.	<i>FEDPOL M₁: Bilan de la situation des jeunes multirécidivistes en Suisse. Recensement des mesures adoptées par les cantons</i>	40
II.	Mesures à moyen terme	42
1.	<i>OFJ M₁: Accélération des procédures pénales applicables aux jeunes</i>	42
2.	<i>OFJ M₂: 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>	43
3.	<i>OFJ M₃: Etablissement d'une statistique de l'exécution des peines des mineurs</i>	45
4.	<i>ODM M₃: Amélioration des échanges de données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités chargées des questions d'intégration</i>	46
III.	Mesures à long terme	47
1.	<i>OFJ M₄: Utilisation ciblée des moyens affectés au financement des établissements d'exécution</i>	47
2.	<i>OFJ M₅: Réalisation d'études régulières sur le chiffre noir de la criminalité</i>	48
	Liste des abréviations	49
	Bibliographie	50

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 2007, en réponse à cette préoccupation, le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) a ordonné un examen approfondi du phénomène de la violence juvénile.

Le présent rapport résume les résultats de cet examen.

Partie I: Situation initiale

Si les statistiques officielles montrent que la violence des jeunes est un problème qui doit être pris au sérieux, elles ne livrent pas de renseignements précis sur l'*ampleur actuelle du phénomène*:

- 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 que les statistiques officielles n'appréhendent qu'une partie du problème et qu'il existe une large zone d'ombre. Il est donc amplement justifié de prendre des mesures.

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 contre la violence des jeunes

I. Remarque préliminaire

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.

Les mesures proposées – classées en mesures à court terme, à moyen terme et à long terme - relèvent au premier chef de la police, des autorités de poursuite pénale et des autorités d'exécution des peines, d'une part, des autorités compétentes en matière de migration d'autre part. Elles sont limitées au domaine de compétence du DFJP. Celui-ci est résolu à les mettre en œuvre dans les délais prévus et à prendre à l'avenir toutes les mesures qu'il jugera utiles et réalisables pour lutter contre la violence des

jeunes. Il est par ailleurs conscient de l'importance des mesures préventives, qui ressortissent surtout aux parents, à l'école et à l'organisation des loisirs.

Le Conseil fédéral proposera des mesures préventives concrètes au niveau social et politique dans le cadre de la mise en œuvre des postulats Leuthard 03.3298 « Violence des jeunes », Amherd 06.3646 « Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité » et Galladé 07.3665 « Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence ». Ces travaux, dirigés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), sont en cours et seront achevés dans le courant de l'année. Le rapport sera sans doute soumis au Conseil fédéral en novembre 2008.

Les deux rapports se complètent et forment un tout.

II. Mesures de l'Office fédéral de la justice

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.

III. Mesures de l'Office fédéral des migrations

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 2007 sur l'intégration contient des indications quant aux mesures spécifiques susceptibles de contribuer à prévenir la violence des jeunes. Elles relèvent principalement des domaines de l'apprentissage des langues, de la formation professionnelle, du travail et de l'intégration sociale dans les quartiers d'habitation (« projets urbains »).

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

IV. Mesures de l'Office fédéral de la police

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 2007, en réponse à cette préoccupation, le 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.

Ces discussions ont débouché sur le rapport du 29 juin 2007 intitulé « Violence des jeunes. Ampleur, causes et mesures envisageables », qui a été publié sur le site Internet de l'OFJ.

Le 6 juillet 2007, les organismes particulièrement concernés ont été invités à se prononcer sur ce projet de rapport et sur les mesures qu'il préconise avant le 31 août 2007.

Les 38 réponses reçues ont été analysées et le rapport remanié en fonction des nouvelles connaissances acquises.

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 intentionnelles 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:

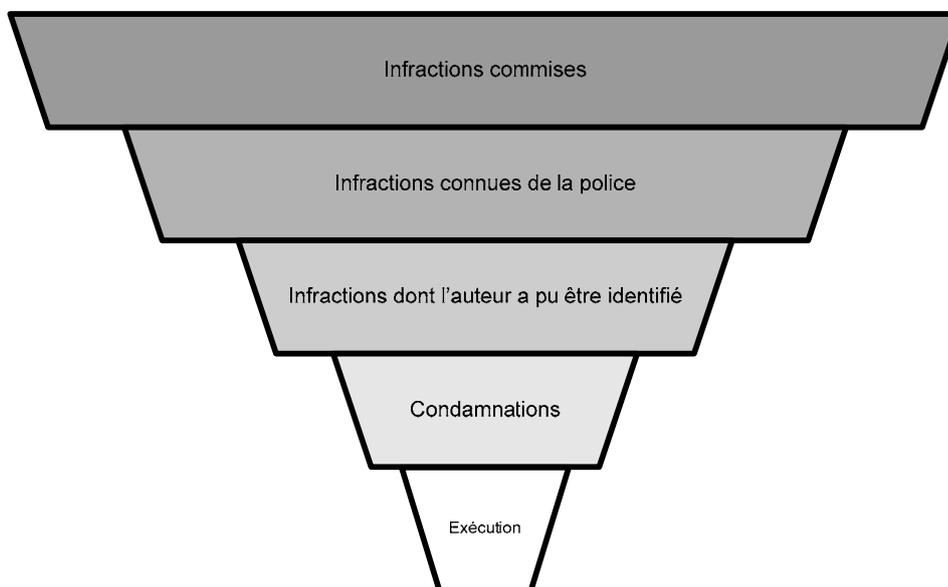
- niveau des plaintes déposées
- niveau des jugements pénaux
- niveau de l'exécution des peines

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.; OFS, Evolution de la délinquance juvénile, p. 10; voir aussi FINK/ROBATTI, RSC 2/2007, p. 13 ss.; EISNER, Fakt oder Artefakt?, p. 15 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. 13 s.

³ Voir ci-dessous, p. 31 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 SPC 2006, publiée le 28 juin 2007, peut être téléchargée à l'adresse suivante : http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/statistik/kriminalitaet.Par.0009.File.tmp/PKS_BMS_06_DEF_fr.pdf.

3. Statistiques des jugements pénaux

a) Statistique des jugements pénaux de la Confédération

aa) En général

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.

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 2006 se présente de la façon suivante: le nombre total des jugements pénaux rendus contre des jeunes pour actes de violence est passé dans cette période de 1231 à 2370 condamnations.⁶ La progression a été très forte pour différents types d'infractions violentes:

Jugements pénaux des mineurs, par infraction, de 1999 à 2006

Infraction	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lésions corporelles simples	289	265	380	401	468	521	638	636
Brigandage	220	210	242	260	322	332	379	324
Menaces	149	148	209	218	246	298	317	380

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2006, tableau 16

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

⁶ OFS, Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2006, tableau 16. Etat de la banque de données: 16 octobre 2007.

bb) Par nationalité

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

Jugements pénaux des mineurs, par nationalité, en 2006

	Total	Suisses		Etrangers domiciliés en Suisse	
	Nombre	Nombre	% ⁸	Nombre	% ⁷
Lésions corporelles simples	636	274	43.0	340	53.5
Brigandage	324	136	42.0	172	53.1
Menaces	380	168	44.2	201	52.9

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2006, tableau 15

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 2005⁹

	Total	Suisses		Etrangers domiciliés en Suisse	
	Nombre	Nombre	T ¹⁰	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.¹¹

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 Il n'existe pas d'évaluation pour 2006, raison pour laquelle nous avons dû nous fonder sur les chiffres de 2005.

¹⁰ Taux pour 100 000 personnes du groupe correspondant de la population.

Il faut cependant noter que le nombre de condamnations pour infractions *violentes* a bien davantage augmenté chez les jeunes Suisses que chez les étrangers domiciliés en Suisse entre 1999 et 2006.

Jugements pénaux des mineurs pour infraction violente, par nationalité, 1999-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suisses	467	490	629	612	641	884	1020	1061
Etrangers domiciliés en Suisse	701	669	889	865	994	1068	1152	1249
Total ¹²	1231	1194	1550	1532	1682	2012	2248	2370

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2006, tableau 15

Alors que les condamnations pour infraction violente de jeunes Suisses ont augmenté de 127 %, elles se sont accrues de « seulement » 78 % pour les jeunes étrangers.¹³ Il serait donc faux d'imputer l'augmentation des jugements aux seuls jeunes étrangers.

cc) Par sexe

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:

Jugements pénaux des mineurs, selon le sexe, en 2006

	Total	Sexe masculin		Sexe féminin	
	Nombre	Nombre	%	Nombre	%
Lésions corporelles simples	636	568	89.3	68	10.7
Brigandage	324	304	93.8	20	6.2
Menaces	380	306	80.5	74	19.5

Source: Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2006, tableau 15

Les raisons de ces écarts massifs n'ont toujours pas été complètement élucidées.¹⁴

¹¹ Voir plus loin, p. 17 s.

¹² La somme des pourcentages est inférieure à 100 car les requérants d'asile et les étrangers non domiciliés en Suisse ne sont pas pris en compte (voir note 8).

¹³ Voir aussi FINK/ROBATTI, RSC 2/2007, p. 21.

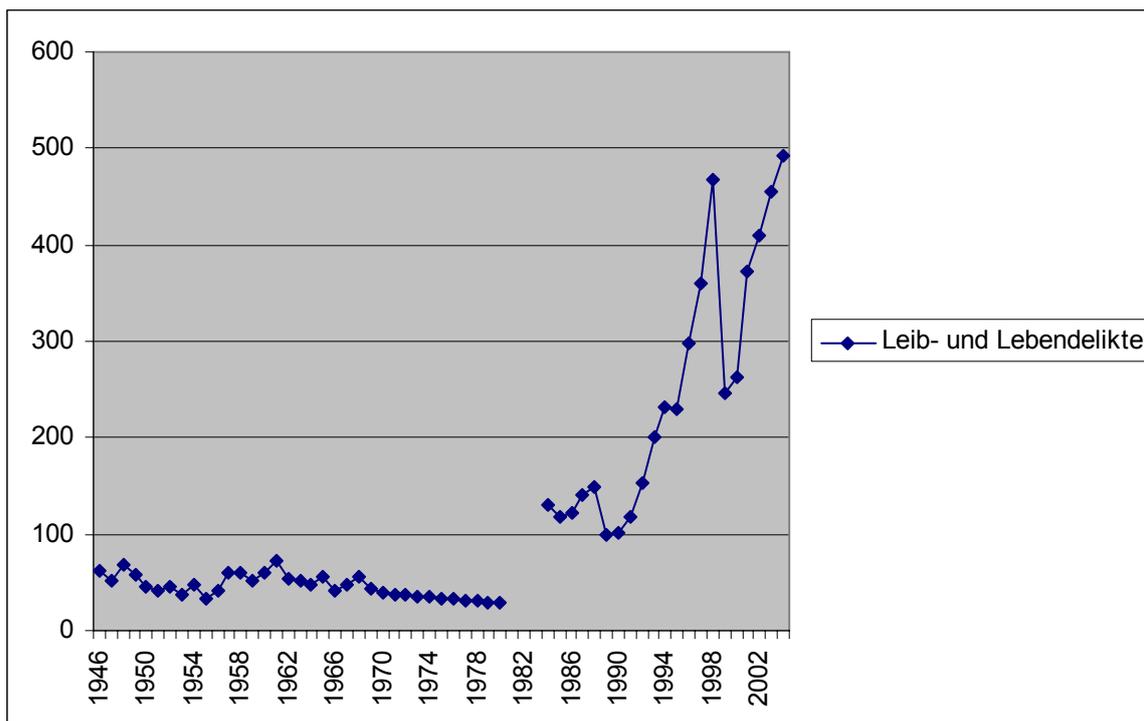
¹⁴ Voir plus loin, p. 16 s.

b) *Etude à long terme de l'Office fédéral de la statistique*

L'OFS a récemment publié une étude à long terme intitulée « Evolution de la délinquance juvénile », dans laquelle il évalue les données du casier judiciaire concernant les condamnations recueillies régulièrement et systématiquement depuis 1946.¹⁵

Cette étude ne contient pas d'évaluation particulière des infractions violentes, mais donne des chiffres concernant les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 111 à 136 CP).

Condamnations de mineurs pour des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, depuis 1946



Source : OFS, Evolution de la délinquance juvénile, tableau 4

Le nombre de condamnations pour infractions contre la vie et l'intégrité corporelle est donc passé de 63 en 1946 à 493 en 2004.

Les conséquences du processus de filtrage ne sont pas certaines¹⁶. L'OFS écrit à ce sujet ceci : « Quant à savoir si l'augmentation des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle résulte exclusivement d'une hausse des actes de violence ou si elle traduit aussi une sensibilité différente de la société à l'égard de la violence, – question controversée parmi les spécialistes –, on ne peut le dire avec certitude sur la base des données disponibles. »¹⁷

¹⁵ OFS, Evolution de la délinquance juvénile, p. 10.

¹⁶ Voir plus haut, p. 7 s.

¹⁷ OFS, Evolution de la délinquance juvénile, p. 16.

4. Statistiques pénitentiaires

Depuis 1982, l'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.¹⁸

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. Autres relevés (notamment hôpitaux)

D'autres institutions que les autorités pénales relèvent des chiffres sur les infractions violentes. On observera avec un soin tout particulier les chiffres publiés récemment par l'Hôpital de l'île de Berne concernant les victimes d'actes de violence.¹⁹

Cette étude montre que le nombre d'admissions de victimes d'infractions violentes est passé de 155 à 275 entre 2001 et 2006, ce qui représente une augmentation de 77 % environ.

De plus, les lésions sont de plus en plus graves : le coût de traitement moyen par personne a considérablement augmenté pendant la période considérée. Les victimes sont particulièrement nombreuses le week-end. La présence d'alcool est souvent en jeu.

7. Enquêtes sur le chiffre noir de la criminalité

Les statistiques des plaintes déposées ainsi que des jugements pénaux ne recensent pas toute la criminalité.²⁰ 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 utilisées en règle générale²¹ :

¹⁸ Voir plus loin, p. 32.

¹⁹ EXADAKTYLOS/HÄUSELMANN/ZIMMERMANN, SMW 2007.

²⁰ Voir plus haut, p. 7 ss.

²¹ D'autres méthodes sont envisageables. Par exemple, l'étude de l'Hôpital de l'île évoquée au chapitre précédent peut aussi être considérée comme une sorte d'enquête sur le chiffre noir.

- 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 résidente.²²

En Suisse même, des enquêtes ont déjà été menées à diverses reprises.

- Lors d'une enquête de 1997 auprès des recrues, plus de 20 000 jeunes gens ont été questionnés par écrit sur les infractions qu'ils avaient commises ou subies.²³
- Depuis 1984, des sondages téléphoniques périodiques sur les expériences des victimes sont effectuées sous la direction de Martin Killias (Swiss Crime Survey). Une synthèse des résultats vient d'être publiée.²⁴ Ces sondages ne portent pas spécifiquement sur la violence des jeunes mais leurs résultats méritent d'être étudiés de plus près, en particulier pour ce qui est de l'évolution de la tendance à porter plainte.²⁵
- En 1999 et 2007, Denis Ribeaud et Manuel Eisner ont mené chacun une enquête auprès de 2 500 élèves de 9^e du canton de Zurich. Ils sont arrivés à la conclusion que les taux de victimes et d'auteurs d'infraction n'ont guère changé, notant cependant que les infractions sexuelles ont sensiblement augmenté.²⁶

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.²⁷

8. Controverse entre les experts

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:

²² Voir, parmi beaucoup d'autres, KILLIAS, *Kriminologie*, n° 229 ss.

²³ Voir notamment KILLIAS, *Kriminologie*, n° 644, avec de nombreux renvois bibliographiques.

²⁴ KILLIAS/HAYMOZ/LAMON, *Crime Survey*.

²⁵ Voir ci-dessous, p. 15

²⁶ RIBEAU/EISNER, *Gewalterfahrungen*, p. 5 s. et 8 s.

²⁷ EISNER, *Fakt oder Artefakt?*, p. 15.

L'OFS a récemment fait le constat suivant²⁸:

«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 conclusion²⁹.

«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.»

Des voix discordantes s'élèvent toutefois au sein même des milieux scientifiques. En particulier, 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.³⁰ Le Swiss Crime Survey³¹ donne aussi une analyse de l'évolution de la tendance à porter plainte, concluant que

le taux des plaintes déposées a légèrement diminué de manière générale en cas d'atteinte à la propriété, qu'il a chuté en cas de brigandage et qu'il est resté plus ou moins stable en cas d'agression physique.³²

Si cela est vrai, l'augmentation du nombre de plaintes et de jugements ne découle pas d'une plus grande tendance à porter plainte.

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

- Il est vrai qu'entre 1999 et 2006, le nombre de condamnations de mineurs pour actes de violence est passé de 1231 à 2370, mais cette augmentation concerne en premier lieu les infractions comparativement légères (voies de fait: +402; lésions corporelles simples: +347), alors que les cas de chantage par exemple affichaient un léger recul (-11).³³
- 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 2006 que 10 condamnations pour

²⁸ STATISTIQUE DES JUGEMENTS PÉNAUX DES MINEURS, EN 2003, p. 8.

²⁹ 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).

³⁰ KILLIAS/LUCIA/LAMON/ SIMONIN, *Juvenile Delinquency*.

³¹ Voir plus haut, p. 14 s.

³² KILLIAS/HAYMOZ/LAMON, *Crime Survey*, p. 116 et graphique p. 115.

³³ OFS, *Statistique des jugements pénaux des mineurs*, en 2006, tableau 16.

séquestration.³⁴ Parfois, quelques cas peuvent suffire à induire une hausse massive en termes de pourcentage, biaisant la perception de la situation réelle.

- Seuls 2 ‰ environ de la population résidante mineure ont été condamnés pour des infractions violentes. A ce point de vue, une infime partie des jeunes se rendent punissables.³⁵

9. Bilan

Les données actuelles ne permettent pas d'appréhender de façon fiable l'ampleur de la violence des jeunes et son évolution. Cependant, 2370 condamnations pénales pour infraction violente ont été prononcées, rien qu'en 2006, contre des mineurs. Cette seule constatation justifie que l'on se confronte au problème de la violence des jeunes.

Nul ne conteste que le nombre des condamnations ne révèle qu'une partie du problème et qu'il existe un chiffre noir de la délinquance juvénile. Ainsi, selon les termes de Ribeaud/Eisner :

*environ un quart des jeunes interrogés ont subi au moins une fois des violences graves durant le secondaire obligatoire.*³⁶

Dans ces circonstances, ce serait une erreur de se perdre en polémiques sur l'ampleur réelle du phénomène. Le DFJP entend pour l'heure améliorer la situation en matière de données disponibles³⁷ et prendre dans l'intervalle de nouvelles mesures : la violence des jeunes existe, et elle se manifeste dans une mesure qui justifie l'action de l'Etat.

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 d'avis que de nombreux facteurs de risque liés au contexte social sont de nature à favoriser des débordements ultérieurs³⁸:

- maltraitance / délaissement
- manque de surveillance parentale
- constantes disputes entre les parents
- éducation chaotique

³⁴ OFS, Statistique des jugements pénaux des mineurs, en 2006, tableau 16.

³⁵ RAPPORT SUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DE LA SUISSE 2005, p. 73.

³⁶ RIBEAUD/EISNER, Gewalterfahrungen, p. 5.

³⁷ Voir plus loin p. 31 s.

³⁸ 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; SCHWARZENEGGER, Verbrechenskontrolle, p. 207 ss; RIBEAUD/EISNER, Gewalterfahrungen, p. 9 ss.

- problèmes scolaires
- appartenance à une bande prônant/exerçant la violence
- désavantages sociaux (pauvreté, conditions d'habitation précaires)
- déménagements fréquents
- évolution des loisirs (structure d'opportunité de la délinquance juvénile)

Cette liste des causes (en partie) responsables de la violence des jeunes est loin d'être exhaustive. De plus l'influence d'autres facteurs potentiels n'est pas encore clairement établie.

Plusieurs études indiquent que la consommation de représentations de la violence (jeux vidéos, vidéos sur Internet, DVD etc.), par exemple, abaisse le seuil d'inhibition par rapport au recours à la violence chez les jeunes manquant de stabilité.³⁹ D'autres études permettent d'établir un lien entre la consommation d'alcool et la violence.⁴⁰

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»⁴¹. 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 qu'au fur et à mesure des progrès de l'émancipation, la criminalité des femmes s'aligne toujours plus sur celle des hommes.⁴²

³⁹ 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.

⁴⁰ Voir l'étude récente KELLER/GIGER/HAAG/MING/OSWALD, *Gewalt und Alkohol*.

⁴¹ 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; RIBEAUD/EISNER, *Gewalterfahrungen*, p. 9

⁴² 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 contre la violence des jeunes

I. Remarque préalable

1. Mesures prises par le passé

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. La conception détaillée est prête et a été approuvée par la CCDJP le 16 novembre 2007.
- La PSC a présenté à l'automne 2007 un projet de Plan de mesures 2008 «Les jeunes et la violence», qui expose les résultats d'une enquête auprès des polices et des directions de l'éducation et des affaires sociales des cantons, sur la base de laquelle elle propose diverses mesures à mettre en œuvre dans le courant de l'année.⁴³

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.

2. Mesures nécessaires et compétence du Département fédéral de justice et police

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 préventives.

Des mesures de ce type ont été prises notamment dans le domaine de l'intégration des étrangers : l'intégration des mineurs étrangers est également un des buts de la nouvelle loi sur les étrangers⁴⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. A la fin juin 2007,

⁴³ Voir CSP, Plan de mesures.

⁴⁴ RS 142.20

le Conseil fédéral s'est vu 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. Les mesures présentées dans le présent rapport sur la violence des jeunes ont été en outre insérées dans le rapport 2007 sur l'intégration. Le Conseil fédéral les a approuvées le 22 août 2007, en même temps que le présent rapport, et il a chargé l'ODM, qui préside le groupe interdépartemental de travail pour les questions migratoires, d'assurer la coordination et le suivi des travaux de mise en œuvre. Chaque année, le Conseil fédéral sera informé de l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures d'intégration.

Le DFJP n'a pas de compétences dans ces autres domaines, mais il est conscient que beaucoup doit encore être fait sur le plan de la prévention, c'est-à-dire au niveau de la famille, de l'école et des activités de loisir.

Le Conseil fédéral proposera des mesures préventives concrètes au niveau social et politique dans le cadre de la mise en œuvre des postulats Leuthard 03.3298 « Violence des jeunes », Amherd 06.3646 « Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité » et Galladé 07.3665 « Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence ». Ces travaux, dirigés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), sont en cours et seront achevés dans le courant de l'année. Le rapport sera sans doute soumis au Conseil fédéral en novembre 2008.

Les deux rapports forment un tout, présentant respectivement les aspects préventifs et répressifs.

II. Mesures du ressort de l'Office fédéral de la justice

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 repréailles 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 thérapeutiques qui s'inspirent étroitement des mesures de protection de l'enfant figurant dans le code civil et portent (comme dans le CC) le nom de *mesures de protection*. Ces mesures sont:

- la surveillance (art. 12 DPMIn)
- l'assistance personnelle (art. 13 DPMIn)
- le traitement ambulatoire (art. 14 DPMIn)
- le 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 sur le fond.⁴⁵ 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,

⁴⁵ Voir aussi l'appréciation de QUELOZ, FS Riklin, p. 590 s.

souvent ressenties par les personnes qui en font l'objet comme beaucoup plus éprouvantes que la privation de liberté à titre de peine.⁴⁶

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 a été soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Depuis lors, le Conseil des Etats a achevé ses délibérations sur ce texte, sans y avoir apporté de grandes modifications matérielles. Les indications qui suivent (P-PPMin) se réfèrent au *nouveau* projet.

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

a) *Longueur des procédures*

Les jeunes n'ont pas tant besoin d'être sanctionnés sévèrement que de l'être rapidement et de façon systématique.

Selon une enquête très récente de l'OFS, la plupart des procédures concernant des mineurs se déroulent rapidement.

Jugements pénaux des mineurs: durée entre la date de l'infraction et la date de jugement

Durée	2002		2003		2004		2005		2006	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
≤3 mois	6830	49.7	6570	48.5	6829	47.5	6458	45.5	6347	45.2
>3-6 mois	3389	24.7	3300	24.3	3590	25.0	3642	25.6	3806	27.1
>6-9 mois	1635	11.9	1472	10.9	1689	11.7	1662	11.7	1879	13.4

⁴⁶ Voir l'article publié dans la NZZ du 25 novembre 2006, p. 59.

>9-12 mois	901	6.6	962	7.1	927	6.4	955	6.7	787	5.6
>12 mois	990	7.2	1252	9.2	1350	9.4	1487	10.5	1226	8.7

Source : OFS, Durée de traitement des affaires⁴⁷

Plus de 90 % des procédures pénales débouchant sur un jugement ont été achevées en l'espace d'un an en 2006. La situation peut donc être qualifiée de satisfaisante.

De grandes différences existent néanmoins entre les cantons.

Jugements pénaux des mineurs: durée entre la date de l'infraction et la date de jugement, par canton, 2006

Canton	≤3 mois		>3-6 mois		>6-9 mois		>9-12 mois		>12 mois	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
BE	1362	65.0	465	22.2	159	7.6	50	2.4	58	2.8
GR	126	42.4	127	42.8	31	10.4	4	1.3	9	3.0
JU	77	40.7	38	20.1	32	16.9	12	6.3	30	15.9
VS	228	36.8	183	29.5	91	14.7	41	6.6	77	12.5
ZH	1064	37.1	697	24.3	472	16.4	252	8.8	385	13.4

Source : OFS, Durée de traitement des affaires⁴⁸

Les différences sont sans doute dues en partie à un contexte différent en matière de criminalité. Cependant, on peut se demander si le droit de la procédure est optimal dans certains cantons.

Par ailleurs, lorsqu'un jugement porte sur plusieurs infractions, la statistique de l'OFS prend en compte la date de la dernière infraction. Or, selon les praticiens, c'est précisément dans le cas des multirécidivistes qu'on en arrive parfois 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. 11 P-PPMin);
- obligation de collaborer faite à toutes les autorités lors de l'examen de la situation personnelle (art. 28 P-PPMin);
- large champ d'application des ordonnances pénales (art. 32 P-PPMin), etc.

⁴⁷ Les données sont en partie disponibles sur le site Internet de l'OFS.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04/key/06.html>
Le détail des chiffres a été transmis au DFJP par l'OFS.

⁴⁸ Voir note 47.

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.

La nouvelle PPMIn devrait créer les conditions nécessaires pour que les procédures pénales concernant des mineurs *puissent* être achevées aussi vite que possible.

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)
- octroi de l'autorisation d'établissement (art. 34 LEtr)
- octroi anticipé de l'autorisation d'établissement (art. 34, al. 3, LEtr)
- sort de l'autorisation d'établissement en cas de dissolution de la famille (art. 50 LEtr)
- révocation des autorisations et d'autres décisions (art. 62 LEtr)
- révocation de l'autorisation d'établissement (art. 63 LEtr)
- renvoi de Suisse (art. 64 à 66 LEtr)
- expulsion par l'Office fédéral de la police (art. 68 LEtr)
- interdiction d'entrée en Suisse prononcée par l'ODM ou FEDPOL (art. 67 LEtr)
- détention en phase préparatoire (art. 75 LEtr)
- détention en vue du renvoi ou de l'expulsion (art. 76 LEtr)
- assignation d'un lieu de résidence et interdiction de pénétrer dans une région déterminée (art. 74 LEtr)
- refus de l'admission provisoire (art. 83, al. 7, LEtr).

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. 13, al. 2, LEtr).
- 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. Le Conseil fédéral a adopté une modification allant dans ce sens de l'ordonnance VOSTRA le 14 décembre 2007, modification qui est entrée en vigueur le 15 février 2008 (art. 21, al. 3).

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.).

Selon le droit en vigueur avant la fin de 2007, les autorités pénales des mineurs étaient tenues de signaler à la police cantonale des étrangers les faits qui paraissaient rendre indésirable ou contraire aux prescriptions sur la police des étrangers la présence d'un étranger (art. 15 du règlement d'exécution de la LSEE ; ordonnance sur la communication, RS 312.3: communication des décisions pénales aux autorités fédérales).

Cette réglementation s'est avérée peu optimale, car elle comportait des notions juridiques imprécises, que visiblement les autorités compétentes ont interprétées de manière totalement différente.

La nouvelle loi sur les étrangers est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁴⁹, qui la complète, énonce ceci:

Art. 82 Obligation de communiquer

¹Les autorités policières et judiciaires et les autorités d'instruction pénale communiquent spontanément à l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers (art. 88, al. 1) chaque ouverture ou suspension d'instructions pénales, arrestation et libération, ainsi que jugement civil ou pénal, qui concernent des étrangers. Elles communiquent également tous les cas où un séjour illégal en Suisse a été constaté.

Cette réglementation couvre 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.

⁴⁹ RS 142.201.

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.

Il n'est plus possible d'accepter cet état des choses. 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 resocialisation⁵⁰, voire de les compromettre.

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

⁵⁰ En droit pénal des mineurs notamment, non seulement les mesures, mais aussi les peines ont un caractère d'instrument de resocialisation.

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, dont une partie a commis des infractions violentes. Les statistiques actuelles n'indiquent toutefois pas leur nombre effectif.⁵¹

A l'heure actuelle, la Confédération reconnaît au total 172 établissements, implantés dans 19 cantons et offrant 3600 places d'accueil. En 2007, ses subventions d'exploitation se sont élevées à 75,2 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 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 trois quarts au moins des personnes s'occupant d'éducation doivent disposer d'une formation qualifiée.

⁵¹ Voir ci-dessous, p. 32.

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 2007, en millions de francs

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
60.5	62.5	66.3	69.7	72.3	69.7	72.6	75.2

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

Jusqu'à présent, les subventions étaient versées sur la base des dépenses effectives de l'année précédente dues au personnel reconnu. Un modèle forfaitaire a été instauré en janvier 2008. 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 2007, en millions de francs, total: 48,1 millions de francs

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
4.3	6.1	7.8	1.7	9.7	6.5	8.1	8.2

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.⁵²
- 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 des actes violents sur le modèle de l'étude de l'Hôpital de l'île*

L'étude de l'Hôpital de l'île mentionnée plus haut⁵³ a fourni des indications intéressantes sur l'ampleur et la gravité de la violence des jeunes. On ne saurait cependant affirmer que ce genre d'étude donne des informations fiables sur le chiffre noir, car la décision d'entrer à l'hôpital dépend de facteurs difficiles à cerner (densité des structures hospitalières, etc.)

D'un autre côté, ce type d'enquête serait sans doute facile à mener avec peu de moyens, tout en donnant des indications sur les coûts de la santé induits par la violence des jeunes.

On peut donc défendre l'idée d'envisager la création d'une telle statistique, comme le demandent les motions Hutter 07.3598 et Allemann 07.3697. L'OFJ examinera ce point de plus près, de concert avec FEDPOL et l'OFS. S'il devait s'avérer possible de mettre sur pied une statistique fiable sur la violence sans porter atteinte au secret médical, il soumettra des propositions au Conseil fédéral.

⁵² Voir ci-dessous, p. 33 s.

⁵³ Voir p. 13.

c) *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.

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

Art. 2 Preuve du besoin

¹ La preuve du besoin (art. 3, al. 1, let. a, LPPM) doit être fondée sur les éléments suivants:

- a. évolution du nombre de places nécessaires et taux d'occupation des différents établissements pour les cinq dernières années;
- b. nombre de places proposées;
- c. échange intercantonal de placements, et
- d. prévision de l'évolution du besoin.

² L'OFJ juge du besoin en se fondant notamment sur les chiffres fournis par l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment sur les statistiques d'exécution des peines.

³ Les cantons fournissent à l'OFS les données dont il a besoin pour établir les 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'Office fédéral des migrations

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.⁵⁴

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 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'ODM profitera de cette modification de la situation juridique pour définir des principes uniformes en matière de décisions de renvoi et pour compléter si nécessaire, en collaboration avec les autorités cantonales, ses directives et commentaires relatifs à la LEtr, qui ont déjà été remaniés.

⁵⁴ Voir art. 61 à 68 LEtr.

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.

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. Ces mesures ne doivent pas être considérées uniquement du point de vue de la lutte contre la violence des jeunes. Elles serviront la transparence et la cohérence des naturalisations en Suisse. En même temps, les mesures de lutte contre les abus et la violence agiront comme un signe clair des autorités, qui contribuera peut-être indirectement à l'intégration de la population étrangère.

IV. Mesures du ressort de l'Office fédéral de la police

1. Statistique des jugements pénaux des mineurs : financement et qualité

L'OFS a cessé en 2004 de financer la statistique des jugements pénaux des mineurs. Elle a donc été momentanément financée par l'OFJ, mais l'engagement correspondant expirait à la fin de 2007.

FEDPOL, l'OFJ et l'OFS s'accordent à penser que la statistique des jugements pénaux des mineurs doit être poursuivie sous sa forme actuelle. L'OFS finance donc de nouveau ces travaux sur son budget ordinaire, à partir de 2008.

Il faudra examiner comment améliorer la qualité des données. Les cantons pourraient être obligés de fournir à l'OFS des données réparties selon des critères plus précis sur la base du nouvel art. 2 de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM)⁵⁵. Le coût du prélèvement des données pourrait ainsi être diminué.

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

⁵⁵ Voir plus haut p. 27 s.

toujours plus jeunes? Y a-t-il un dans la délinquance 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 prévalence⁵⁶ 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 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 dégradations. 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).

⁵⁶ Taux d'auteurs présumés de délits pour 100 000 personnes du groupe correspondant de la population.

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.⁵⁷ 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 nombre d'infractions d'une certaine gravité, commises dans un laps de temps défini.⁵⁸ 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.⁵⁹

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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ A propos de ces critères sociobiographiques, voir STEFFEN, JZZ 2/2003, p. 153.

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.

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.⁶⁰

⁶⁰ 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 possibles: CCDJP, 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 de principes communs régissant le renvoi des étrangers délinquants dans les directives et commentaires de l'ODM concernant la nouvelle loi sur les étrangers. Solution optimale: les principes communs sont arrêtés par la CCDJP ou par l'ASM en collaboration avec l'ODM.				
Délai	Fin 2008				
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 une recommandation en vue de la suppression des lacunes dans les contrôles communaux/cantonaux et par 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. 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> <p><i>2. 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 autorités de naturalisation, en collaboration avec les cantons, pour leur recommander d'opérer davantage de contrôles auprès des autorités policières, judiciaires et scolaires. Les autorités devront en particulier accorder davantage d'attention aux peines prononcées contre les mineurs.</p>
Délai	<p>Automne 2008: élaboration 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>Fin 2008: première réunion technique.</p> <p>Début 2009: envoi de la circulaire aux autorités de naturalisation en fonction des résultats de la 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	Une pratique optimisée et claire en matière de naturalisations mettra en évidence les attentes des autorités vis-à-vis des étrangers, ce qui accroîtra leur volonté de s'intégrer.				

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. 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. FEDPOL réalise, avec le concours des autorités cantonales de poursuite pénale, une analyse de la situation suisse concernant les jeunes multirécidivistes. 2. 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 ceux-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 M₁: 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. Il tente d'atteindre cet objectif en particulier au travers de diverses dispositions de la procédure pénale des mineurs (principe de la compétence des autorités du lieu où le prévenu mineur a sa résidence habituelle, art. 11 P-PPMin; obligation de collaborer faite à toutes les autorités lors de l'examen de la situation personnelle, art. 28 P-PPMin, large champ d'application des ordonnances pénales, art. 32 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 M₂: 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> :</p> <p>A partir du printemps 2008: examen des mesures appropriées en collaboration avec les partenaires au niveau cantonal et l'ODM.</p> <p>Automne 2008: rapport intermédiaire sur les mesures examinées et 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 M₃: 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	D'ici à juin 2008: recherche de partenaires avec qui élaborer une première esquisse Avant la fin 2008 : décision du Conseil fédéral sur la création d'une statistique de l'exécution des peines des mineurs Avant la fin de 2009 : élaboration d'un projet détaillé A partir de 2010 : collecte et évaluation annuelles des données correspondantes				
Financement	Sur la base de l'OPPM et de l'art. 5 de la loi sur la statistique fédérale (LSF)				
	OFJ	2008	2009	2010	2011
	Il n'est pas encore possible d'avancer un chiffre.				
L'exécution de relevés statistiques doit être ordonnée par le Conseil fédéral (art. 5 LSF).					
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 M₄: 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	Tâche permanente à partir de 2008				
Financement	Sur la base de l'OPPM				
	OFJ en millions de fr.	2008 72,3	2009 73,3	2010 74,4	2011 75,5
		Dans le cadre des moyens financiers disponibles			
	Ces moyens sont inscrits au budget et dans la planification financière				
Résultats	Les moyens financiers disponibles doivent être utilisés de manière ciblée; la qualité des établissements doit être garantie et améliorée.				

2. OFJ M₅: 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	D'ici à juin 2008: recherche de partenaires avec qui élaborer une première esquisse Avant la fin de 2008 : décision du Conseil fédéral sur la création d'études régulières sur le chiffre noir de la criminalité Avant la fin de 2009 : élaboration d'un projet détaillé A partir de 2010 : collecte et évaluation annuelles des données correspondantes										
Financement	<p>Sur la base de l'art. 5 de la loi sur la statistique fédérale (LSF)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>OFJ</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td colspan="4">Il n'est pas encore possible d'avancer un chiffre.</td> </tr> </tbody> </table> <p>L'exécution de relevés statistiques doit être ordonnée par le Conseil fédéral (art. 5 LSF).</p>	OFJ	2008	2009	2010	2011		Il n'est pas encore possible d'avancer un chiffre.			
OFJ	2008	2009	2010	2011							
	Il n'est pas encore possible d'avancer un chiffre.										
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 du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, RS 142.201
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 ⁶¹
SPC	Statistique policière de la criminalité
SYMIC	Système d'information central sur la migration

⁶¹ Voir aussi la remarque figurant à la p. 23 ss.

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/sksek/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 SECURITE INTERIEURE 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, Die Zunahme von Jugendgewalt. Fakt oder Artefakt?, in: Manuel Eisner/Patrik Manzoni (éd.), Gewalt in der Schweiz, Studien zu Entwicklung, Wahrnehmung und staatlicher Reaktion, Coire 1998, p. 13 ss.

Cit.: EISNER, Fakt oder Artefakt?

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, STEPHANIE, 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

EXADAKTYLOS, ARISTOMENIS K./HÄUSELMANN, STEPHANIE/ZIMMERMANN, HEINZ, Are times getting tougher? A six-year survey of urban violence-related injuries in a Swiss university hospital, in: Swiss medical weekly 2007, p. 525 ss.

Cit.: EXADAKTYLOS/HÄUSELMANN /ZIMMERMANN, SMW 2007

FINK, DANIEL/ROBATTI, VANESSA, Evolution de la délinquance des mineurs en Suisse, Eléments d'appréciation, in: Revue suisse de criminologie (RSC), 2/2007, p. 12 ss.

Cit.: FINK/ROBATTI, RSC 2/2007

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

KELLER, LIVIA/GIGER, PETER/HAAG, CLAUDIA/MING, WALTER/OSWALD, MARGRIT E., Alkohol und Gewalt: Eine Online-Befragung der Polizeiangehörigen im Kanton Bern, Berne 2007

Cit.: KELLER/GIGER/HAAG/MING/OSWALD, Gewalt und Alkohol

KILLIAS, MARTIN: Grundriss der Kriminologie, Berne 2002.

Cit.: KILLIAS, Kriminologie

KILLIAS, MARTIN/HAYMOZ, SANDRINE/LAMON, PHILIPPE, Swiss Crime Survey, Die Kriminalität in der Schweiz im Lichte der Opferbefragung von 1984 bis 2005, Berne 2007

Cit.: KILLIAS/HAYMOZ/LAMON, Crime Survey

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

Cit.: SPC

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, Statistique des jugements pénaux des mineurs, Neuchâtel 2000 ss.

Cit.: OFS, Statistique des jugements pénaux des mineurs

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, Evolution de la délinquance juvénile. Jugements pénaux des adolescents, de 1946 à 2004, Neuchâtel 2007

Cit.: OFS, Evolution de la délinquance juvénile

PREVENTION SUISSE DE LA CRIMINALITE, Concept détaillé «Plan de mesures 2008 'Les jeunes et la violence'», Projet de texte au 15 octobre 2007, Neuchâtel 2007

Cit.: PSC, Plan de mesures

QUELOZ, NICOLAS, Le nouveau droit pénal suisse des mineurs permet-il de faire face à l'évolution de la délinquance des jeunes?, in: Marcel Alexander Niggli et al. (éd.), Festschrift für Franz Riklin, Zurich 2007

Cit.: QUELOZ, FS Riklin

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

RIBEAUD, DENIS/EISNER, MANUEL, Zentrale Ergebnisse der Studie Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich, Hintergrundinformationen, Zurich 2007, consultable à l'adresse: http://www.webroot.uzh.ch/news/mediadesk/downloads/Dok_def.pdf

Cit.: RIBEAUD/EISNER, Gewalterfahrungen

SCHWARZENEGGER, CHRISTIAN, Die Einstellung der Bevölkerung zur Kriminalität und Verbrechenskontrolle, Zurich 1992

Cit.: SCHWARZENEGGER, Verbrechenskontrolle

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