



Rapport d'information du Conseil d'Etat
au Grand Conseil

concernant

la mise en place de mesures de lutte
contre la délinquance juvénile
et la violence à l'école

(Du 23 août 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Considérant l'augmentation de la délinquance imputable aux mineurs d'une part, le développement des comportements violents observés chez des élèves fréquentant l'école obligatoire d'autre part, le Conseil d'Etat, sur préavis des trois chefs des Départements de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC), de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) des finances et des affaires sociales (DFAS), a pris un arrêté le 15 juin 1998, instituant une commission interdépartementale pour étudier ces phénomènes.

Le DIPAC a été chargé de l'exécution de cet arrêté et en conséquence, le service de la jeunesse a reçu le mandat de mener les travaux en trois étapes :

1. faire une description de la situation actuelle en matière de délinquance imputable aux mineurs ;
2. établir l'inventaire des moyens actuels de travail aux plans préventif, curatif et répressif ;
3. proposer des mesures utiles pour améliorer la situation.

Durant ses recherches, la commission interdépartementale a appris qu'un groupe de travail informel, présidé par le chef de l'office des établissements spécialisés et appelé *Groupe de pilotage - jeunes et adolescents*, avait entrepris un travail complémentaire d'inventaire des besoins en matière de prise en charge des jeunes en difficulté. Les résultats de cette étude ont dès lors été pris en compte.

Vous trouverez donc, ci-après, une esquisse de la situation actuelle en matière de délinquance juvénile, puis un catalogue de mesures destinées à lutter contre ce phénomène. Certaines d'entre elles ont déjà fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat, en qualité de mesures d'urgence; d'autres sont prévues au budget 2001, d'autres encore seront soumises au Grand Conseil lorsque les travaux préparatoires seront terminés.

2. PROBLÉMATIQUE

La problématique de la violence juvénile est, depuis 1995, l'objet de nombreuses études, dont un vaste programme lancé par le Fonds national suisse de recherche, le PNR 40. Il s'agit chaque fois de décrire les phénomènes et leurs effets puis, d'examiner l'efficacité ou le développement de moyens de prévention et d'intervention dans le domaine.

Parmi ces études, une recherche sur la violence à l'école a été conduite par la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. Trois volets sur le thème de *la violence dans les écoles secondaires en Suisse romande* ont successivement été consacrés au *point de vue des directions*, au *point de vue des enseignants et des élèves* et enfin à l'*analyse d'entretiens avec des parents, des enseignants et des élèves*.

D'autres références peuvent encore être citées, comme le Rapport sur les examens pédagogiques des recrues 1997, *Délinquance et acceptation de la violence* ou *Questions familiales* de mars 1998, dont le thème est *Familles, déviance et criminalité*.

Enfin, et sans évoquer les nombreux dossiers instruits par plusieurs journaux, il faut bien sûr souligner le lancement récent de la campagne du Centre suisse de prévention de la criminalité *Unis contre la violence* dont l'excellente analyse de situation répond à elle seule à une partie du mandat dont la commission interdépartementale était chargée.

Il ressort de l'ensemble de ces études que la violence juvénile n'est en fait pas un phénomène nouveau, mais s'est amplifié tout en s'exprimant différemment. La violence des jeunes et leur incivilité à l'école bousculent *des représentations sociales qui ont valeur fondatrice: celle de l'enfance innocente, celle de l'école havre de paix et celle de la société pacifiée en régime démocratique*, pour citer un extrait de l'étude des chercheurs lausannois évoquée ci-devant.

2.1. Facteurs explicatifs

Sans imaginer faire un précis de psychologie infantile, on trouvera ci-après, quelques-uns des éléments soulignés ces derniers temps dans la littérature consacrée à la violence juvénile. Ces propos sont d'autant plus intéressants qu'avec leur langage, les jeunes déviants interrogés expliquent leurs gestes par des commentaires équivalents.

a) La recherche de personnalité de l'adolescent

Pour construire sa personnalité, l'adolescent se base sur des jugements extérieurs exprimés ou non. De cette image sociale découlera l'acceptation ou le rejet du monde qui l'entoure. Conformité ou déviance s'expliquent partiellement en conséquence, par le renforcement ou l'affaiblissement de la perception de sa personnalité.

b) Les effets du groupe sur les adolescents

Lorsque les adolescents (ou certains adultes) se sentent frustrés, ils sont tentés de chercher une place plus valorisante au sein de bandes. Ils adopteront les comportements de la majorité, même si les activités du groupe sont répréhensibles; leur culpabilité leur paraîtra minimisée par la décision collective de les commettre.

c) La notion de choix chez l'adolescent

Si la rencontre avec de tels groupes est souvent le fruit du hasard, la décision de les fréquenter régulièrement dépend de l'adolescent. Or, *les notions de choix, d'affinité et d'intimité apparaissent relativement tard dans la conscience adolescente*, comme le souligne Michel Claes dans *L'expérience adolescente*. Auparavant, la crainte de se voir abandonner domine.

d) Le démarquage de l'adolescent face aux valeurs de son milieu

La recherche de sa personnalité propre va de pair avec un rejet des valeurs de son entourage. Lorsqu'une morale familiale est jugée par trop conventionnelle ou lorsque sa situation personnelle paraît inconfortable, l'adolescent cherchera à tout prix la contradiction.

e) Le non-projet de l'adolescent

Certains adolescents se révèlent incapables de se projeter dans l'avenir, ne parvenant pas à s'inscrire dans leur passé. C'est notamment le cas d'enfants auxquels l'entourage n'aurait pas fait confiance, en les surprotégeant. Ils ne peuvent donc pas envisager le lendemain, seul le présent compte. Ils chercheront à le vivre pleinement, en l'enrichissant d'expériences interdites.

f) L'impression de désœuvrement

L'adolescent est souvent en rupture de projets; sa quête de sens passe par des périodes de désœuvrement, d'autant plus longues que sa représentation du monde peut être lacunaire. Ces moments sont autant de petites dépressions dont la société lui semble responsable. Rien ne se passe; la délinquance permet d'animer cette morosité. Les jeunes gens qui ont mis le feu aux combles du Technicum du Locle, en été 1999, l'ont clairement dit aux policiers: *On s'ennuyait, on voulait animer un peu Le Locle!*

g) La confrontation de l'adolescent à d'autres cultures

La société pluriethnique pose de nouveaux problèmes à l'adolescent d'origine étrangère, comme par ailleurs à l'adolescent d'ici. Les normes sociales, les règles éducatives ou le sens de l'autorité, ne sont plus communes et l'image du monde s'en trouve modifiée.

h) La société de consommation

Sans faire le procès de notre société, il est indéniable que les jeunes sont aujourd'hui la cible médiatisée d'un marché formidable. Force est de constater que les consommateurs visés n'ont pas toujours la résistance psychologique souhaitable, ni les moyens économiques nécessaires.

i) L'incitation de l'adolescent à la violence

La violence, rapportée par les médias ou exprimée par le cinéma, peut conduire l'adolescent fragilisé à la prendre comme modèle de fonctionnement, pensant ainsi se faire une place enviée dans la société.

j) La violence est le résultat d'une éducation laxiste

Le psychanalyste Guy Corneau répond aux questions d'une journaliste au sujet de la violence juvénile : *L'agressivité n'est pas seulement un problème masculin, même si, au niveau physiologique, les garçons ont plus de testérotone, plus d'adrénaline. Ils sont souvent beaucoup plus actifs, font plus de bruit, donnent des coups, se font mal. Comment leur apprendre à mettre des limites à leur impulsivité? A partir des constructions qui vont avoir lieu dans la famille. Par des épreuves, comme des jeux physiques avec le père, une canalisation extrêmement naturelle et importante de l'agressivité masculine. Si l'enfant n'a pas de limites, si l'on cède à tous ses caprices, dès qu'il sera confronté à ses premières frustrations, à l'école souvent, il répondra par une impulsivité non contrôlée: l'agression ou alors la soumission. L'école pourrait être un correctif important. Le problème, c'est que le garçon n'y retrouve pas toujours de modèle masculin. Il quitte sa mère pour retrouver une autre femme. Cela va durer longtemps, jusqu'à l'école secondaire (L'Hebdo, 27 août 1998).*

k) L'adolescent ne se décrypte pas facilement

Enfin, il convient d'ajouter qu'il est difficile de capter les signaux d'alarme d'un adolescent : changements d'attitude, signes d'inquiétude ou de contrariété, agitation nouvelle, tout peut être considéré comme normal.

2.2. Constats

Pour aider le lecteur à se faire une idée de la présence de la violence juvénile observée ou subie, l'identification de ses manifestations s'est basée :

-
- dans le cadre du DIPAC, sur les rapports effectués par les services de soutien aux élèves, les directions d'écoles ou l'inspection des écoles enfantines et primaires, ainsi que sur plusieurs sources émanant d'autres cantons ;
 - dans le cadre de la justice, sur les statistiques neuchâteloises des jugements prononcés durant les dernières années et sur les observations faites par les magistrats chargés de l'autorité tutélaire pénale ;
 - dans le cadre de la police de sûreté, sur les statistiques neuchâteloises des dossiers ouverts durant les dernières années, et sur les observations faites par les collaborateurs de la police de sûreté ;
 - dans le cadre du DFAS, sur les observations des collaborateurs du service des mineurs et des tutelles, ainsi que sur celles des responsables de services d'aide ou de protection de la jeunesse d'autres cantons.

Enfin, la commission interdépartementale a multiplié les entretiens et lectures en la matière.

2.2.1. Observations dans les milieux de l'enseignement

Sans pouvoir se référer à des chiffres, mais grâce à une observation du terrain, les constats qui se font actuellement sont les suivants :

- la violence à l'école est davantage le fait des adolescents que des enfants et elle affecte surtout les centres urbains ;
- l'accroissement de la violence se concrétise par des actes perpétrés par des jeunes sur des jeunes, leurs auteurs étant généralement des aînés ou des anciens élèves ;
- la forme va de la violence verbale à l'intimidation, mais rarement jusqu'aux coups ou jusqu'au racket. A ce sujet, et malgré ce qui a pu être écrit dans la presse suite aux événements du Locle, il convient de rappeler que sur les quelque 600 élèves du collège qui ont été systématiquement interrogés par la police, une quinzaine connaissait le phénomène et trois avaient été personnellement inquiétés ;
- la violence crée un climat d'insécurité et la souffrance des victimes est doublée de honte ; c'est cette dernière qui préside généralement à une certaine loi du silence ;
- des entretiens conduits avec des victimes de violence, émerge le fait que leurs *boureaux* agissent parfois sans ressentir de culpabilité, le règlement de problèmes par la violence semblant inspiré par une concrétisation d'images qu'ils se seraient appropriées à la télévision et au cinéma ;
- enfin, il est évident que d'autres problèmes existentiels sont toujours à la base des actes de violence, cette dernière pouvant être considérée comme la voie facile pour contourner des difficultés personnelles ou matérielles. Les auteurs sont en quelque sorte en déficit éducatif ou en mal d'intégration sociale ou culturelle.

Les milieux de l'enseignement, et notamment le personnel psycho-éducatif qui est amené à s'occuper plus particulièrement des jeunes en rupture avec la scolarisation, peuvent aujourd'hui donner une idée précise des antécédents des enfants violents et des catégories de leurs actes.

La violence est un moyen de s'exprimer, en général vécu dans le milieu familial ou expérimenté dans son environnement proche. Systématiquement, les enfants repérés par leur comportement violent, ont connu coups et blessures de la part de leurs parents ou pour le moins de graves carences d'encadrement (dépression, alcoolisme, inadéquation perverse d'un parent).

La violence, dans le cadre scolaire neuchâtelois, ne se concrétise que rarement par un passage à l'acte sur les adultes (direction, corps enseignant ou personnel technique). Elle se manifeste dans les relations entre élèves, par une activité individuelle ou collective de certains. Outre ses formes habituelles, il est important de relever que ses auteurs en arrivent parfois à se faire violence.

2.2.2. Observations dans les milieux de la justice

Il ressort des statistiques descriptives des années 1994-1997 que le nombre de jeunes renvoyés devant les autorités tutélaires pénales neuchâteloises suit une courbe en dents de scie.

Pour comprendre les tableaux ci-après, les explications suivantes s'imposent :

- la rubrique *Affaires enregistrées durant l'année* concerne toutes les affaires déferées devant l'autorité tutélaire du 1^{er} janvier au 31 décembre qu'il s'agisse de crimes, de délits ou de contraventions (art. 3 de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs). L'autorité du lieu de domicile est compétente pour connaître les crimes et les délits commis par le mineur ; pour les contraventions, c'est la règle usuelle de la compétence du juge du lieu de l'infraction qui s'applique (art. 372 CPS). Ainsi, toutes les affaires enregistrées ne donnent pas lieu à un jugement, le juge du lieu de commission de l'infraction pouvant procéder à l'instruction et devant ensuite transférer le dossier au juge du lieu de domicile ;
- sous la rubrique *Nombre de mineurs*, la statistique se contente d'additionner les mineurs dénoncés. Elle ne tient ainsi pas compte du fait que certains mineurs sont dénoncés à l'autorité plusieurs fois par année. Ce phénomène est d'ailleurs inquiétant. Le président de l'autorité tutélaire de La Chaux-de-Fonds, constate, pour la période 1997-1998 une forte augmentation de la délinquance imputable aux mineurs essentiellement à cause d'une quinzaine d'adolescents multirécidivistes. Le président de l'autorité tutélaire du district du Val-de-Travers constate une augmentation de la délinquance liée à la présence dans la région de centres de requérants d'asile accueillant des mineurs non accompagnés et très vraisemblablement envoyés en Suisse pour y commettre des infractions

(trafic de stupéfiants, vols et brigandages). A peine condamnées, ces personnes commettent de nouvelles infractions. De manière générale, on constate que l'essentiel de l'activité des autorités tutélaires se concentre sur un petit nombre de personnes particulièrement problématiques ;

- les enfants dont parle la statistique ont entre 7 et 15 ans révolus (art. 82 CPS), et les adolescents ont entre 15 et 18 ans révolus (art. 89 CPS) ;
- c'est le moment de l'infraction, et non celui du jugement, qui détermine si le droit des mineurs est applicable et dans quelle catégorie se trouve le mineur. La distinction est importante puisque certaines peines, la détention par exemple, ne peuvent être infligées qu'à des adolescents.

	1994	1995	1996	1997
Affaires enregistrées durant l'année	646	676	641	676
Nombre de mineurs	797	827	763	873
- garçons	667	721	683	770
- filles	130	106	84	103
- enfants	247	213	199	194
- adolescents	550	614	564	674
- plus de 15 ans lors du jugement	21	18	21	30

En ce qui concerne les infractions commises par des mineurs, elles sont présentées dans le tableau ci-après.

	1994	1995	1996	1997
Infractions contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 111-136 CPB)	18	21	6	18
Infractions contre le patrimoine (art. 137-172bis CPB)	131	129	116	323
Infractions contre l'honneur et contre le domaine secret ou le domaine privé (art. 173-179bis CPB)	8	1	1	3
Crimes et délits contre la liberté (art. 180-185 CPB)	3	4	3	7
Infractions contre l'intégrité sexuelle (art. 187-203 CPB)	4	4	8	--
Crimes ou délits contre la liberté (art. 213-220 CPB)	--	--	--	--
Crimes ou délits créant un danger collectif (art. 221-230 CPB)	5	7	3	8
Crimes ou délits contre les communications publiques (art. 237-239 CPB)	5	1	4	2
Faux documents (art. 251-257 CPB)	--	2	--	3
Crimes et délits contre la paix publique (art. 258-263 CPB)	1	--	--	--
Infraction contre l'autorité publique (art. 265-266 CPB)	--	1	--	--
Crimes ou délits contre l'administration de la justice (art. 303-311 CPB)	--	--	3	--
Contraventions à des dispositions de droit fédéral (art. 303-332 CPB)	--	--	2	1
LF sur les stupéfiants	93	114	75	120
LCR – Vol d'usage	16	14	14	35
LCR – Autres infractions	274	277	335	214
GP neuchâtelois	15	15	22	35
Lois cantonales diverses	36	13	4	9
Lois fédérales diverses	11	13	15	35
Règlements communaux divers	13	31	75	8
Placements par l'AJ civile/ mineurs ayant commis des infractions	--	1	1	1
Autres mesures civiles à la suite d'infractions pénales (307bis CC)	4	--	1	1

Remarques:

- les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle sont surtout des lésions corporelles (art. 123 CPS) et des agressions (art. 134 CPS);
- les infractions contre le patrimoine sont essentiellement des vols (art. 139 CPS) assortis de dommages à la propriété (art. 144 CPS);

-
- les infractions LCR sont souvent liées à la volonté du mineur d'obtenir des performances techniques avec son cyclomoteur.

2.2.3. Observations dans les milieux de la police

La police définit son activité, en matière de police judiciaire, d'une part par la recherche et le constat des crimes et des délits, le recueil des indices et des preuves, et d'autre part par l'établissement de l'identité des délinquants, leur recherche et leur mise à disposition de la justice. C'est dans ce cadre que les mineurs peuvent être comptabilisés dans la statistique de police à mesure où des faits pouvant leur être imputés ont été constatés et que les recherches ont abouti à leur identification.

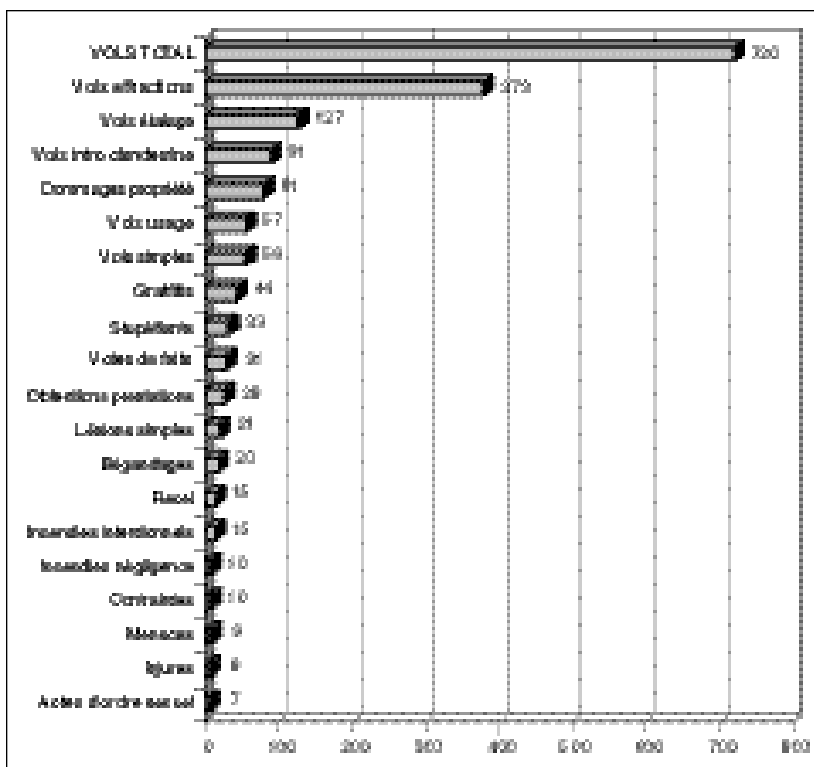
La statistique présentée ci-après ne compte que les auteurs qui ont été dénoncés aux autorités judiciaires. Elle ne contient pas de faits qui n'aboutissent pas à une mise en cause motivée, mais uniquement ce qui nécessite une décision de l'autorité judiciaire ou l'ouverture d'une instruction. Cela ne signifie pas non plus que les auteurs ont été condamnés pour les faits répertoriés par la police.

Dans cette perspective, la classification des crimes et des délits n'est pas basée sur les définitions du CPS, comme c'est le cas pour la statistique de la justice, mais sur la logique de travail de la police et sa terminologie. Par exemple, il est possible d'extraire toutes les sous-classifications découlant du vol ou les affaires concernant les graffitis, alors qu'une définition légaliste ne différencierait pas les délits de vol (art. 139 CPS) ou les graffitis d'autres dégâts (dommages à la propriété: art. 144 CPS). La comparaison des données inhérentes à la police et celles d'autres instances est donc difficile.

En ce qui concerne les données personnelles des auteurs, le système informatique de la police ne permet d'extraire que très peu d'éléments. Seules les distinctions relatives au sexe des auteurs, à leur majorité et à leur origine sont possibles. Ceci limite fortement l'interprétation de telles données. C'est la raison pour laquelle, pour les besoins du présent rapport, une analyse portant sur tous les dossiers d'auteurs mineurs du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 1998 a été conduite.

En revanche, il convient de relever que la comptabilisation des auteurs mineurs par la police est beaucoup plus complète que celle de la justice des mineurs, attendu que c'est le lieu de domicile du mineur qui fixe la saisie de la justice, ce qui n'est pas le cas de la police qui traite toutes les affaires du canton ou hors canton.

Graphique montrant la répartition des délits principaux impliquant des auteurs mineurs sur 219 dossiers de délinquants mineurs dénoncés pour des délits commis entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 1998.

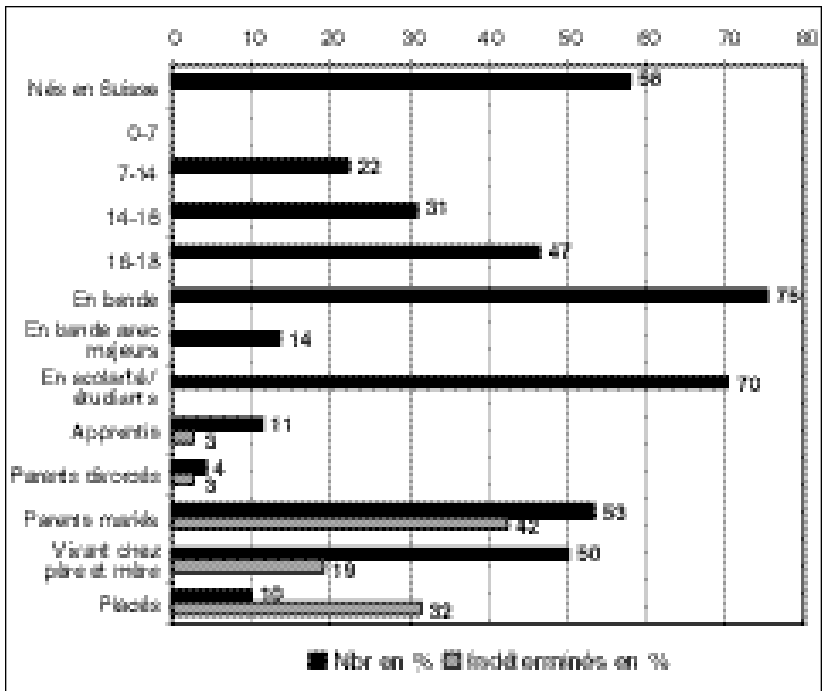


Il s'agit ici de montrer le nombre et la nature des délits dans lesquels des mineurs ont été impliqués et pour lesquels ils ont été dénoncés par la police cantonale.

On constate d'emblée que la volonté d'enrichissement illégitime domine. A 379 reprises, des mineurs ont fracturé une porte ou une fenêtre pour accéder au domicile d'une victime. Bien que ce délit ne soit pas d'une grande gravité, il faut relever que le mineur doit franchir plusieurs étapes dans l'exécution de son acte, ce qui prouve sa détermination.

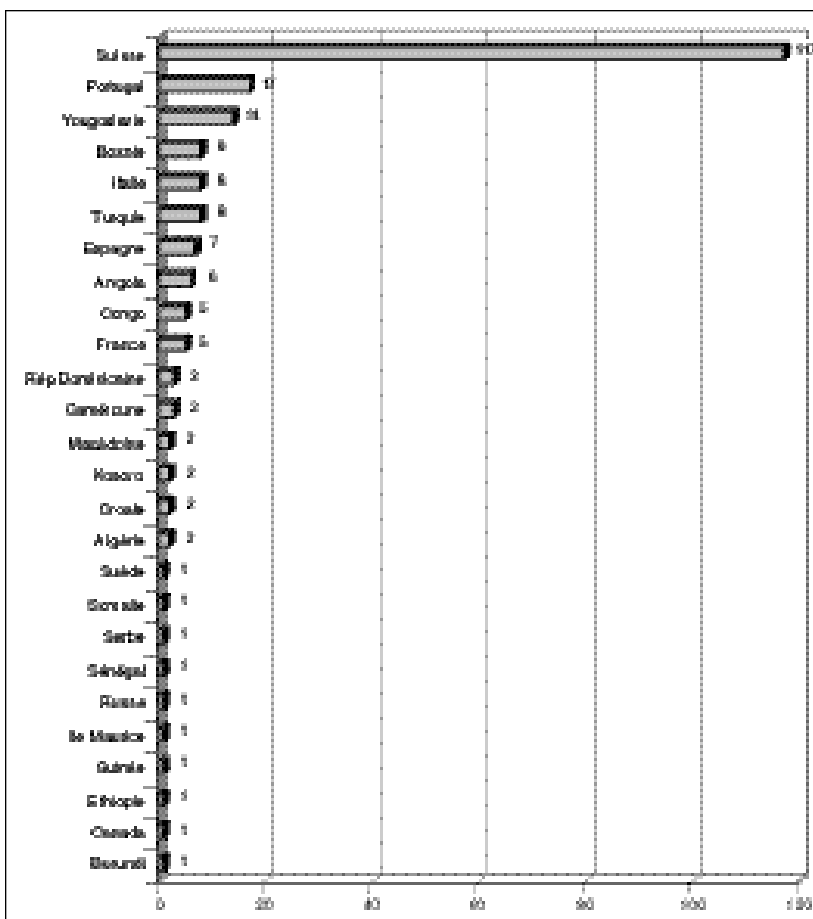
Il est inquiétant de constater qu'à 20 reprises, des auteurs mineurs ont été dénoncés pour avoir commis des brigandages. Ces actes sont particulièrement graves par le fait qu'ils contiennent des composants violents (contrainte, violence physique, arme, menace, etc.). Pour le reste des délits, hormis le vol et le brigandage, la police cantonale a procédé à plus de 370 dénonciations pénales.

Graphique représentant quelques variables caractérisant la population des auteurs mineurs sur 219 dossiers de délinquants mineurs dénoncés pour des délits commis entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 1998.



On constate en particulier que 58% des délits ont été commis par des mineurs nés en Suisse. La répartition illustrée pour les différentes classes d'âges n'a rien de particulièrement surprenant mais comporte toutefois une forte proportion de mineurs âgés de moins de 14 ans. Il est intéressant de relever que les mineurs agissent en bande (75%) et qu'ils ne sont pas conduits à commettre des délits par des adultes (dans 14% des cas seulement, un auteur majeur est intégré à la bande). Une très forte proportion d'auteurs mineurs (70%) sont en scolarité alors que seuls 11% d'entre eux sont en apprentissage. En ce qui concerne la vie familiale des auteurs mineurs, on constate que la moitié au moins habite chez leurs parents et que plus de la moitié des parents sont mariés.

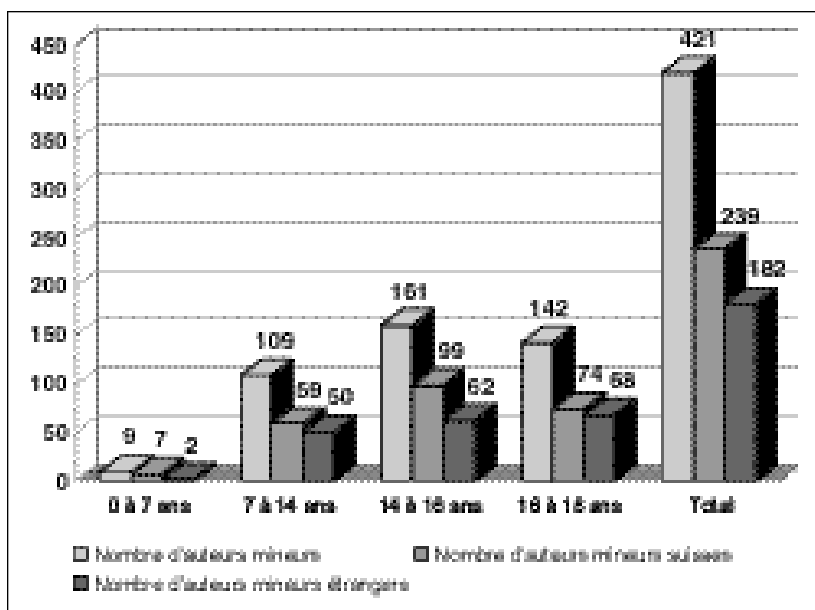
Graphique représentant la nationalité des auteurs mineurs dénoncés par la police sur 219 dossiers de délinquants mineurs dénoncés pour des délits commis entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 1998.



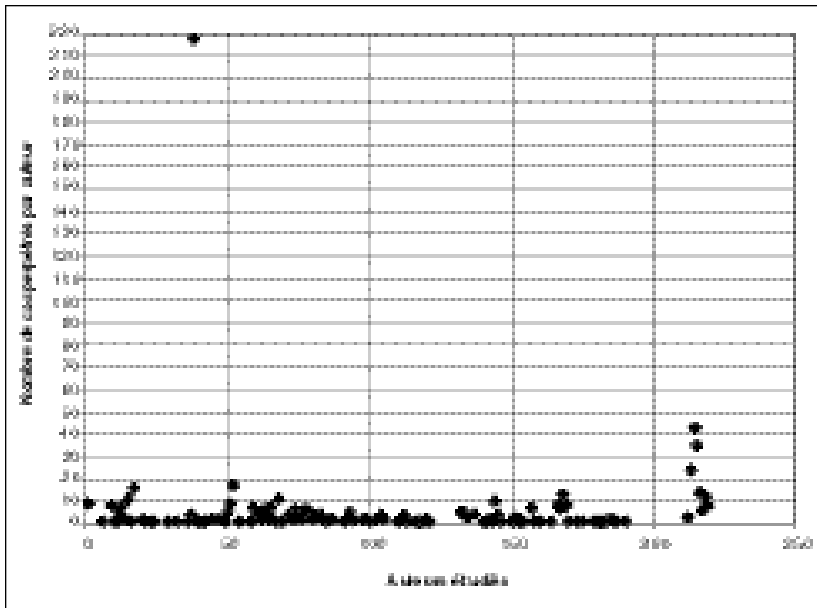
Les auteurs mineurs sont suisses pour plus de la moitié. Les auteurs mineurs étrangers sont répartis dans une proportion semblable à celle des habitants de leurs communautés dans le canton.

Basée sur les chiffres 1999, une autre représentation des variables croisées entre classes d'âge et nationalités est proposée ci-après.

Graphique représentant les nationalités et classes d'âge des mineurs dénoncés par la police cantonale en 1999.

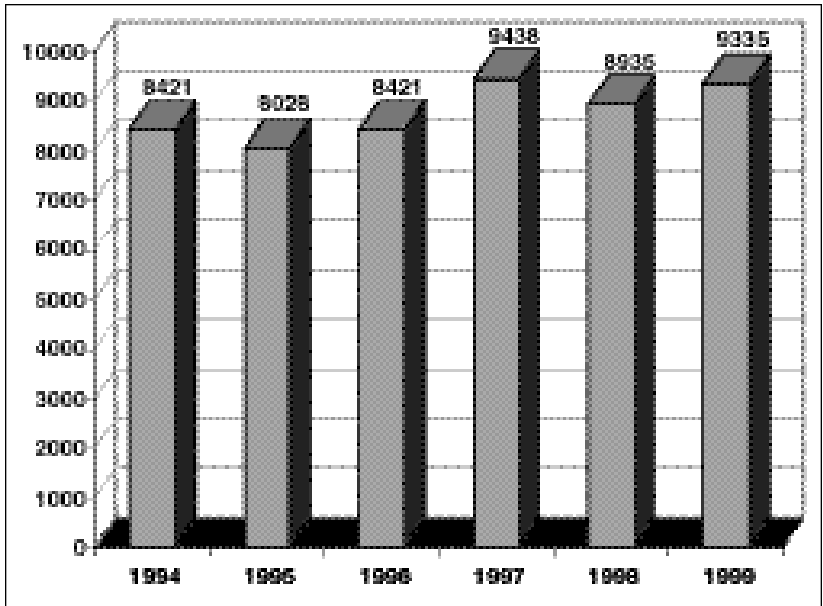


Graphique représentant le nombre de délits commis par chaque auteur mineur sur 219 dossiers de délinquants mineurs dénoncés pour des délits commis entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 1998.



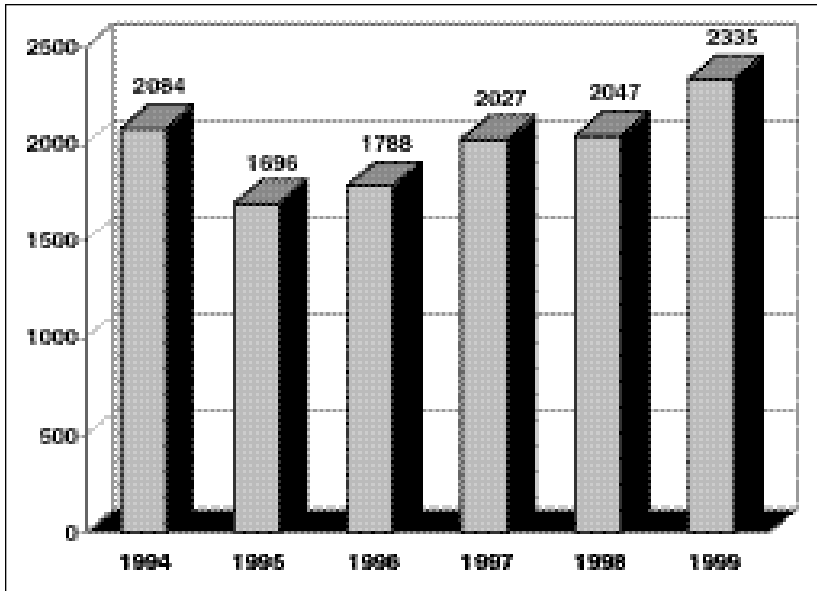
Ce graphique montre le nombre de délits perpétrés par les auteurs mineurs. On remarque que fort peu d'auteurs mineurs commettent plus de dix délits consécutifs ou concourants. La validité de la statistique est donc peu altérée par ce phénomène.

Graphique représentant l'évolution du nombre de délits constatés par la police cantonale de 1994 à 1999.



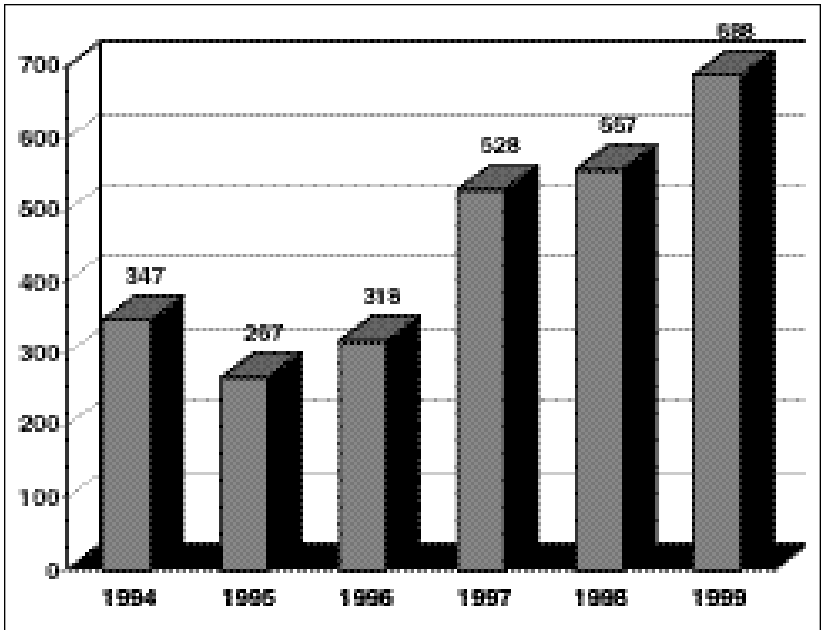
On montre ci-devant l'évolution des affaires répertoriées par la police cantonale entre 1994 et 1999. A raison d'environ 10% d'augmentation des délits, la situation n'a pas connu de changements flagrants durant ces six dernières années; seul le nombre d'auteurs dénoncés pour les brigandages et les coups et blessures peut inquiéter. Ce graphique est placé ici pour permettre d'appréhender le contexte dans lequel s'est développé la délinquance juvénile; une comparaison avec la situation des mineurs est possible grâce aux deux graphiques qui suivent.

Graphique représentant l'évolution du nombre d'auteurs majeurs et mineurs dénoncés par la police cantonale de 1994 à 1999.



A noter qu'en moyenne annuelle, la police cantonale dénonce plus de six auteurs par jour.

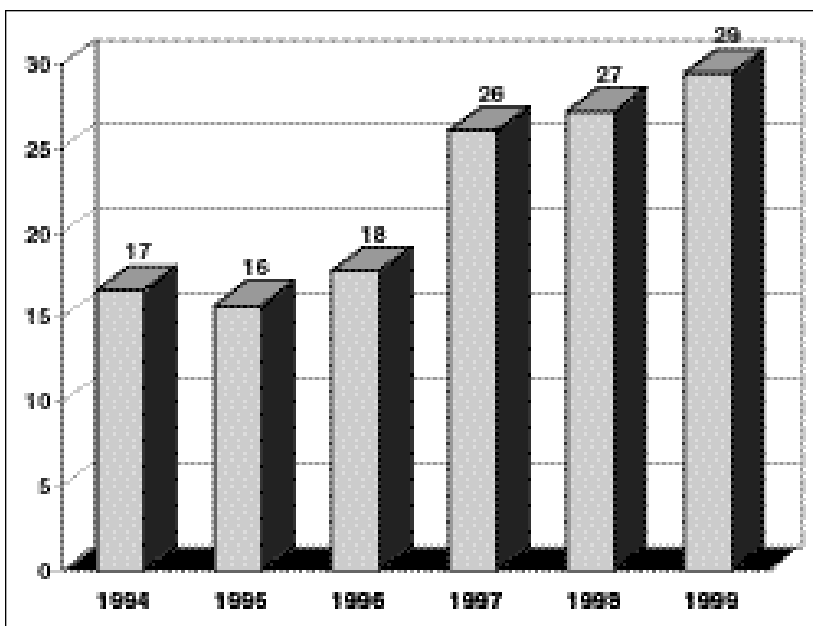
Graphique représentant l'évolution du nombre d'auteurs mineurs dénoncés par la police cantonale de 1994 à 1999.



On remarque une très forte augmentation du nombre de mineurs dénoncés par la police, tous délits confondus ; la fréquence des mineurs étant tombés dans les filets de la police est de plus de 98% entre 1994 et 1999. Cette hausse est significative pour quasi tous les types de délits et illustre la problématique de la délinquance des mineurs.

On observera que les chiffres présentés découlent de faits connus et ne reflètent en fait pas la criminalité effective des mineurs dans le canton, mais bel et bien l'activité de la police par rapport aux mineurs appréhendés.

Graphique représentant l'évolution du pourcentage d'auteurs mineurs par rapport au nombre total d'auteurs dénoncés par la police cantonale de 1994 à 1999.



En complément, on présente ci-devant l'évolution de la proportion d'auteurs mineurs dénoncés par la police cantonale entre 1994 et 1999, par rapport au nombre total d'auteurs dénoncés.

Il faut encore relever que la police cantonale ne mène aucune action ciblée sur les mineurs dans ses investigations, mis à part lors de la recherche d'auteurs d'infractions dont il est quasi certain qu'elles ont été commises par des mineurs (par exemple, les tags, graphs, etc.).

2.2.4. Observations dans les milieux de l'action sociale

Les responsables de l'action sociale de tous les cantons romands ont été interrogés. Au-delà des conceptions parfois très différentes de la réponse à proposer aux phénomènes de violence, deux constantes reviennent. Premièrement, les autorités politiques réagissent partout après l'émergence d'un événement marquant l'opinion publique. Deuxièmement, une réflexion est actuellement en cours dans tous les cantons.

a) Augmentation

Dans la plupart des services s'occupant de la protection de la jeunesse, on constate une augmentation de la délinquance et un développement de

comportements violents chez les mineurs délinquants. La problématique de la maltraitance et des abus sexuels envers les victimes mineures ne fait désormais plus partie de la catégorie des sujets tabous. En Valais par exemple, les instances compétentes signalent actuellement à peu près une situation tous les quinze jours à la justice pénale, tout traitement étant précédé d'un examen sérieux quant à la véracité des faits.

b) Situations familiales

Une des remarques faites par la plupart des interlocuteurs de la commission interdépartementale rejoint l'opinion émise dans un article consacré à la démission parentale (*Le Monde de l'Education*, février 1999): *A parents fragiles, enfants violents? Le fait est que les familles les plus touchées par la délinquance des adolescents sont les moins bien aisées socialement. D'où l'expression de parents, non pas démissionnaires mais démissionnés.* « *Le changement de culture et de repères pour les personnes émigrées, et le chômage, sont les principales causes de ce phénomène. A propos de leur enfant, les parents disent «il est gentil chez moi...» et cela est sûrement vrai* », explique une juge des enfants de Nanterre. *Il existe en fait un clivage entre le monde du dedans, celui de la famille où les enfants respectent leurs parents et partagent leurs valeurs, et le monde du dehors où les enfants sont coupés des valeurs sociales comme leurs parents en sont exclus (...). Ces pères immigrés, dont la place est remise en question, le sociologue Saïd Bouamama les qualifie de présents-absents. Ils sont présents physiquement au sein de la famille, mais symboliquement absents. Ce qui est décrit trop facilement par les médias et les travailleurs sociaux comme une démission, nous semble plutôt être le résultat de cette impossible présence du fait d'une crise profonde de légitimité. Quiconque a rencontré ces pères, sait leur difficulté à faire preuve d'autorité sur leurs enfants, coincés entre deux cultures.* Il est vraisemblable qu'il s'agit là d'une réalité plus présente en France qu'ici. Néanmoins, les parents étrangers peuvent, en Suisse aussi, connaître ce type de problèmes existentiels. De même, les parents en situation de chômage vivent parfois une réalité similaire.

c) Manque de repères

La pratique professionnelle met en évidence que la délinquance est le fait d'enfants ayant subi la violence ou, dans *le meilleur des cas*, vécu dans un environnement parental sans cadre clair. Il est de plus noté qu'une partie non négligeable des enseignants actuellement en charge de classes ont été formés dans le climat de non-directivité caractéristique des années 1970-1980.

d) Double exclusion

Les assistants sociaux déplorent que certaines écoles en arrivent à l'exclusion. En effet, ce type de mesure est souvent suivi d'un placement forcé en institution, le jeune risquant d'en être à nouveau exclu parce qu'il y perturbe

l'équilibre éducatif du groupe de pensionnaires. Le service des mineurs et des tutelles estime qu'en 1996, ce cycle coûteux et préjudiciable à l'intéressé a été vécu par une vingtaine de jeunes neuchâtelois, la majorité en fin de parcours scolaire, se retrouvant finalement dans un lieu d'accueil inapproprié (autre famille désunie, établissement public fréquenté par des marginaux, appartement de jeunes désœuvrés).

e) Quartiers à risque

Les quartiers qui connaissent des difficultés spécifiques sont connus des travailleurs sociaux. Ils sont générateurs de difficultés particulières ; des scènes de violence s'y répètent alors que les autorités ont l'impression d'avoir pourvu ces sites en équipements ou en moyens. Mais les jeunes délinquants qui s'y retrouvent sont en rupture avec toute démarche institutionnelle. Par défi ou par loyauté avec le milieu des copains, ils ne veulent plus entretenir de relations avec les services sociaux habituels.

3. MOYENS ACTUELS

L'OMS distingue dans de nombreux secteurs, comme la santé ou la toxicomanie, trois niveaux d'intervention préventive. Ces derniers s'appliquent également à l'ensemble des moyens qu'il s'agit de répertorier ou de créer dans le domaine de la lutte contre la délinquance juvénile. La prévention primaire se caractérise par l'ensemble des démarches mises en œuvre pour empêcher l'apparition d'un trouble. La prévention secondaire chapeaute toutes les activités destinées à prendre en charge le problème tout au début de l'apparition du trouble, notamment auprès de populations à risque. Enfin, la prévention tertiaire consiste à se donner les moyens d'actions directes auprès des personnes concernées et d'éviter la répétition du trouble.

Il faut malheureusement rappeler que quel que soit le moyen d'action, il s'inscrit aujourd'hui dans un contexte social aux valeurs tendant à s'estomper. Il n'y a pas lieu de faire le procès de cette situation, mais de mentionner ici que les professionnels de la lutte contre la violence des jeunes observent le désarroi de tous face aux notions d'autorité, de répression ou de justice. Notre société se cherche ; sa jeunesse le sent et grandit dans un climat d'insécurité.

3.1. Au plan préventif

3.1.1. La famille

La famille est et reste le premier lieu de prévention par ses dimensions affectives, éducatives et sociales. La responsabilité des parents est essentielle. A cet égard, la famille mérite de voir ses compétences et ses responsabilités renforcées. On pourrait ici se rapporter au *Rapport fédéral sur la politique*

familiale en Suisse, datant déjà de 1982, ou au rapport de la commission neuchâteloise consultative chargée d'examiner les questions de politique familiale. Il est bien sûr impossible de mentionner ici tous les organismes qui favorisent la prise de conscience des parents et améliorent leurs compétences; il appartient cependant aux autorités d'encourager toutes ces formes réellement préventives de lutte contre la violence.

La famille est encore le premier lieu de la prévention secondaire, voire tertiaire. Elle doit être informée et soutenue pour qu'elle poursuive sa mission éducative.

3.1.2. L'école

Au niveau de la scolarité obligatoire, la prévention primaire se fait auprès des jeunes par les enseignants sensibilisés et les actions générales d'éducation à la santé. Elle est aussi présente au niveau postobligatoire, mais de manière moins systématique. L'introduction de médiateurs scolaires et de conseillers aux apprentis dans les écoles, et plus récemment encore d'une animatrice médico-éducative dans un des centres, a permis de développer l'information et la sensibilisation des élèves et de leurs parents.

La prévention secondaire est effectuée par les enseignants de soutien pédagogique, voire de manière plus formelle, par les intervenants spécialisés dans les domaines psychoéducatif ou de santé.

Une vaste réflexion est en cours actuellement concernant une future politique cantonale de santé et d'appui dont un dispositif cohérent sera sous peu soumis à votre autorité.

Certains établissements, désirant développer un climat favorable à la formation et non seulement réagir en gérant des conflits, se sont dotés de règles. Ainsi, à La Chaux-de-Fonds, les centres secondaires disposent d'une charte d'intervention face aux incivilités. Il s'agit là de lutter contre le phénomène *d'incompatibilité du jeune face à la structure scolaire* pour reprendre les termes d'un directeur de centre secondaire. Se basant sur des principes partagés par les acteurs de l'école, on a construit un cadre clair permettant à tout le personnel de savoir comment agir. Le lieu de vie que représente le périmètre scolaire est surveillé dans une perspective préventive positive. Il est en effet certain que quels que soient les moyens mis en place, ils doivent participer d'une culture commune combattant la déviance sous toutes ses formes, en collaboration avec tous les partenaires, dans des concentrations scolaires de dimensions gérables.

Les directions d'écoles ont par ailleurs mis en place ce qu'il est convenu d'appeler une prise en charge en réseau. Dès lors, et régulièrement, les représentants de l'institution scolaire et des services d'aide psychosociale se rencontrent et évoquent les situations d'enfants en difficulté comportementale dans le cadre scolaire. A titre d'exemple, le réseau de l'Ecole secondaire régionale de Neuchâtel (ESRN) réunit, outre les membres de la direction de

l'établissement, un membre de la prévention de la police cantonale, le directeur adjoint de l'office des mineurs, un pédopsychiatre de l'office médico-pédagogique, un président de l'autorité tutélaire, le médecin du service médical de la ville de Neuchâtel, deux psychologues conseillers en orientation et un éducateur du foyer La Géode. Les résultats sont satisfaisants: ils permettent, suivant les cas, de comprendre, d'évaluer, ou de traiter le problème rencontré.

Face à la problématique de la violence, dénoncée principalement par les directeurs d'établissements scolaires, le Département vaudois de la formation et de la jeunesse a souhaité soutenir clairement:

- les projets de l'Association vaudoise des parents d'élèves pour favoriser la prise de conscience des jeunes et le dialogue entre jeunes et adultes;
- la réorganisation du secteur de la santé scolaire dans le but d'atteindre une meilleure santé physique, mentale ou sociale sur le plan individuel et collectif, ainsi que les relations avec la communauté;
- les travaux et réflexions de la commission cantonale pour la prévention des mauvais traitements envers les enfants et l'élaboration d'un concept de prévention qui prévoit des procédures de signalement de la maltraitance et autres faits graves.

Dans le canton de Fribourg, les autorités suivent activement les expériences conduites par les psychologues scolaires des établissements secondaires; on citera brièvement à ce sujet, au Cycle de Peyrolles, le *Forum des élèves* et la *Médiation par les pairs*.

La police biennoise, ne souhaitant pas limiter son intervention à la seule répression, est devenue partie prenante d'un vaste réseau comprenant l'école, les services spécialisés et les parents d'enfants interpellés. L'objectif de ce regroupement est de créer et de maintenir un contact direct avec les jeunes. Dans une perspective préventive, des coordinateurs issus du réseau entrent en discussion permanente avec la jeunesse afin d'échanger informations et conseils. Lors d'une conférence de presse en 1998, le chef de la police régionale Seeland/Jura bernois s'est dit persuadé que ce dialogue permanent permet une nouvelle approche de la violence juvénile; le résultat concret en est d'ailleurs une baisse statistiquement prouvée de la délinquance.

Pour aborder ces questions de violence, le Département genevois de l'instruction publique a choisi de travailler sur la promotion de la santé et la qualité de vie auprès des jeunes et leur entourage afin de favoriser l'insertion harmonieuse de ceux-là dans leur environnement: l'objectif est de les rendre acteurs et partenaires de la démarche définie en ces termes: le jeune doit être un citoyen bien dans sa peau, bien dans sa ville (Document de la direction générale de l'office de la jeunesse, août 1998). Cette approche est assurée par des professionnels de différentes provenances: centres de loisirs, écoles primaires, cycles d'orientation et écoles secondaires, jardins

Robinson, maisons de quartier, associations de parents, service de protection de la jeunesse et service de santé de la jeunesse.

Leur travail s'articule notamment autour de l'axe de la prévention en milieu scolaire et leurs objectifs généraux sont :

- d'intégrer des actions de prévention spécifiques dont celles contre la violence dans un ensemble d'activités visant à promouvoir la santé ;
- de mobiliser tous les partenaires entourant le jeune: parents, inspecteurs, enseignants, travailleurs psychosociaux, amis, dans un réseau d'aide, de soutien, d'orientation et de prise en charge ;
- de répondre aux besoins des élèves afin qu'ils acquièrent les moyens de faire des choix positifs à propos de certains comportements à risque.

Les interventions de base prennent la forme de cours systématiques ou d'activités ponctuelles en fonction des demandes et besoins des établissements scolaires. Des groupes de santé se sont constitués dans bon nombre d'établissements scolaires. Ils favorisent un partenariat étroit entre tous les acteurs cités ci-devant et leur développement va se systématiser dans le postobligatoire. *L'élève faisant partie intégrante d'une société-école, il faut donc qu'il y trouve une place concrète. Dans tous les ordres d'enseignement, des projets se réalisent dans ce sens, par la mise en place d'un fonctionnement d'école un peu plus démocratique :*

- rédaction d'une charte d'école ;
- constitution de conseils ou d'assemblées d'élèves ;
- instauration de l'éducation à la santé par les pairs ;
- processus de médiation.

(Office de la jeunesse, août 1998).

Les enseignants sont soutenus dans ces démarches par leurs cadres mais surtout par l'équipe du Point de l'office de la jeunesse (assistants sociaux et éducateurs de rue), par les conseillers sociaux des écoles, par le service de santé de la jeunesse et par l'Equipe de prévention et d'intervention communautaire (EPIC).

Dans ce contexte, il est intéressant de rapporter cet extrait du *Monde de l'Education* (février 1999) au sujet de l'autorité du maître.

Le pouvoir du professeur ne réside pas tant dans les moyens de coercition mis à sa disposition que dans la reconnaissance librement consentie de son autorité. Celle-ci n'est pas de l'ordre de la manifestation, mais de la perception et de la représentation.

Pourquoi réarmer la coercition éducative si elle ne devient pas sociale voire parentale ? Son utilité serait nulle car l'enfant serait placé à l'intérieur de forces qui se déchirent. Quoi qu'on en dise, l'élève aime sentir l'autorité autour de lui (...). Il serait préférable sans doute de rétablir l'autorité, c'est-à-dire, de reconstruire un cadre de vie où l'élève aurait connaissance des permis et des interdits, comme réponses aux problèmes de violence ou d'incivilité.

3.1.3. Le temps libre

L'engagement des jeunes dans les activités sportives, musicales, culturelles, et religieuses, soutenu par des adultes attentifs et informés, constitue une prévention primaire de choix. Il est incontestable que les organisations s'occupant de loisirs permettent dans une bonne mesure une action auprès des jeunes, attirant aussi – les adolescents suivant leurs camarades – une partie de la jeunesse à risque.

Dans le canton de Genève, et avec l'aide des différents partenaires, notamment les animateurs des maisons de quartier, les travailleurs sociaux et les collaborateurs des services de santé de la jeunesse ou de la protection de la jeunesse, des démarches sont systématiquement effectuées dans les centres de loisirs, les associations de jeunesse, les clubs sportifs, etc.

Des travailleurs sociaux hors murs (TSHM) cherchent à rencontrer les jeunes dans la rue, dans les parcs ou dans les squats pour les aider à recréer des liens sociaux et pour soutenir des projets qui leur permettent de se prendre en charge.

L'office genevois de la jeunesse a ressenti le besoin de coordonner les actions communautaires et de réunir les partenaires de manière à harmoniser les projets de prévention. Un *Groupe de liaison prévention jeunesse* a été mis en place dans ce but. Ceci peut paraître lourd, mais la spécificité de la population des jeunes rend les approches complexes à mesure où la politique de prévention doit suivre les actions spontanées de la jeunesse.

3.1.4. La police

Par sa présence marquée et ses interventions dans la cité, la police rappelle la loi. A ce titre, on peut parler de présence préventive. Les rondes régulières, à pied ou en bicyclette, sont certainement les plus efficaces.

Le police cantonale dispose d'une brigade des mœurs et mineurs. Par ailleurs, le personnel des polices locales est sensibilisé aux problèmes de la délinquance des mineurs par les rencontres régulières qu'il entretient avec la jeunesse scolarisée. D'excellents exemples de prévention par la discussion existent ainsi dans certaines localités neuchâteloises.

3.1.5. Les organismes spécialisés

Dans le domaine de la stricte lutte contre les incivilités ou la violence juvénile, aucun organisme, hormis les instances citées dans les chapitres consacrés à l'école ou aux loisirs, n'a aujourd'hui ce rôle dans le canton, à l'exception de quelques initiatives collectives comme celle du *Groupe promotion santé du Landeron*. On citera, pour illustrer cette activité, un extrait du discours de ses promoteurs, lors d'une conférence tenue à l'occasion des assises de la santé et de l'appui à la jeunesse: *Dans la prévention primaire, nous avons demandé aux écoles, aux autorités scolaires, aux médiateurs, aux églises, aux représentants des clubs de loisirs, aux médecins du village,*

aux pairs, à l'association des parents, au policier du village, et sur le plan politique, au délégué aux problèmes de la jeunesse et au Conseil communal de former un réseau. Le travail a commencé le 1^{er} novembre 1995, par un état des lieux au sujet des personnes ressources, des locaux, des actions déjà entreprises, de l'information, mais encore par la recherche d'expériences extérieures dont nous aurions pu nous inspirer (...). Nous avons défini des objectifs et recensé des besoins.

Le premier besoin a été celui d'engager un coordinateur. Sans moyen financier, nous avons eu recours à des premiers emplois ou à des personnes en article 72. Nous avons d'abord intensifié la collaboration avec le centre jeunesse de Cornaux - Cressier, qui existait. Il est devenu le centre de Cornaux - Cressier - Le Landeron - Lignièrès. Nous avons ainsi pu engager un deuxième animateur et un projet est en cours en vue d'implanter un nouveau local au Landeron en vue d'activités en faveur de la jeunesse.

Nous avons ensuite mis en place le «réseau solidaire», réseau de familles prêtes à prendre en charge les enfants à la sortie de l'école, prêtes à dépanner des parents dont les enfants se trouvent seuls. Le fait même que ce réseau existe, a suscité une solidarité dans les quartiers (...). Les tâches de ce groupe portent sur l'accueil des nouveaux arrivants, les familles solidaires, le lieu de rencontre, le transport jeunesse et les violences.

Le travail fourni par le groupe Accueil des nouveaux arrivants est remarquable. En coordination avec le délégué aux étrangers de l'Etat, les membres ont développé un concept pilote pour accueillir les gens qui arrivent dans notre commune. Un entretien de bienvenue a été organisé, mené par les délégués à l'accueil, formés et secondés par des traducteurs en cas de besoin. Les conclusions sont en train d'être analysées par une étudiante de l'Université de Neuchâtel.

En action, le groupe Violence a rapidement souhaité entendre des jeunes s'exprimer sur ce sujet, de manière à se confronter à ceux qui génèrent cette violence ou à ceux qui ne la subissent pas encore mais qui en ont peur. En août 1998, deux enseignants ont mis en place une opération de parrainage entre deux classes, l'une de 8^e PP (de 13-14 ans) et l'autre de 1^{re} primaire, ce qui situe la différence d'âge dans le but de créer des liens et de sensibiliser les élèves à la différence. La modification du comportement des élèves ayant été sensible, il est prévu d'étendre ces parrainages. Des structures sont à l'étude pour permettre à d'autres enseignants d'en profiter.

Il faut encore ajouter que certains organismes dont le but était avant curatif, ont spontanément ressenti le besoin de prévenir plutôt que de guérir et dans cette perspective, se sont dotés de ressources humaines et matérielles en matière préventive. Axée avant tout sur la lutte contre la dépendance à des substances préjudiciables à la santé, drogues légales et illégales, l'approche est cohérente dans la mesure où ce type de comportement entraîne régulièrement un comportement social inadéquat ou délictueux. On citera par exemple le service médico-social, en faveur d'une prévention liée aux

problèmes d'alcoolisme ou le Drop-In et son Râteau-Ivres, en faveur d'une prévention liée à la toxicodépendance.

3.2. Au plan curatif

3.2.1. Concernant la justice

Sur le plan civil, l'autorité tutélaire, organisée au niveau des tribunaux de district, est compétente pour prendre certaines mesures lorsque le développement du mineur paraît menacé. Les situations difficiles peuvent être signalées par l'école, l'office des mineurs, des voisins ou des proches de l'enfant concerné.

L'autorité tutélaire a la compétence de donner certaines instructions aux parents (art. 307 CCS), d'instituer une curatelle confiée en général à un assistant social de l'office des mineurs (art. 308 CCS) ou de retirer le droit de garde des parents et de placer l'enfant (art. 310 CCS).

Si aucune de ces mesures ne suffit, l'autorité tutélaire de surveillance, formée de trois juges cantonaux, peut prononcer le retrait de l'autorité parentale.

Sur le plan pénal et si des infractions ont été commises et qu'il y a dénonciation au juge (dans le canton de Neuchâtel, on parle d'autorité tutélaire pénale), celui-ci doit d'abord se poser la question de savoir si l'infraction est liée au développement de l'enfant ou de l'adolescent.

Si une réponse affirmative s'impose, l'autorité a le choix entre plusieurs mesures (art. 84 à 86 bis CPS pour les enfants et 91 à 94 bis CPS pour les adolescents), dont la plus légère est l'assistance éducative (confiée généralement à un assistant social de l'office des mineurs) et la plus lourde est le placement éducatif qui, pour les adolescents, est d'au minimum un an dans les cas ordinaires et de deux ans lorsque le délit commis dénote une extrême dangerosité. Ces mesures ne constituent qu'un faible pourcentage des jugements prononcés, soit 17 sur 594 en 1996 ou encore 8 sur 629 en 1997.

3.2.2. Concernant les prises en charge

Le rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil préparé par la commission spéciale chargée de revoir le plan d'équipement cantonal en institutions pour enfants, adolescents et adultes handicapés, du 23 août 1995, dont votre autorité a pu réexaminer l'évolution récemment, ainsi que la réflexion faite par le *Groupe de pilotage – jeunes et adolescents* cité en introduction ont facilité l'analyse des moyens actuels de notre canton à ce niveau. Cet important domaine ayant toutefois fait l'objet de rapports spécifiques, le descriptif effectué ci-après reste succinct :

- a) Action éducative en milieu ouvert (AEMO) de la Fondation Carrefour, à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, pour préadolescents ou adolescents présentant une carence de milieu familial ou des troubles de comportement ;

-
- b) Drop-In, à Neuchâtel, CPTT à La Chaux-de-Fonds et CAPT au Val-de-Travers, pour adolescents toxico-dépendants ;
 - c) Sombaille Jeunesse, à La Chaux-de-Fonds, pour préadolescents ou adolescents présentant une carence de milieu familial ou des troubles de comportement ;
 - d) Foyer de la Géode, à Neuchâtel, pour préadolescents ou adolescents présentant une carence de milieu familial ou des troubles de comportement ;
 - e) Maison des jeunes de La Chaux-de-Fonds, pour les préadolescents ou adolescents présentant de légers troubles de comportement ;
 - f) Centre pédagogique des Billodes, pour préadolescents ou adolescents présentant une carence de milieu familial ou des troubles de comportement ;
 - g) Centre pédagothérapeutique de Dombresson, pour préadolescents ou adolescents présentant une carence de milieu familial ou des troubles de comportement ;
 - h) Fondation Sandoz, au Locle, pour préadolescents ou adolescents présentant des troubles de comportement ;
 - i) Foyers de la Fondation Carrefour, à Neuchâtel et à Travers, pour adolescents présentant une carence de milieu familial ou des troubles de comportement ;
 - j) Home Le Devens, à Saint-Aubin, pour jeunes adultes alcooliques ;
 - k) Fondation Goéland, à Pontareuse et à Peseux, pour jeunes adultes alcooliques ou polytoxicomanes ;
 - l) Maison d'éducation au travail, à La Chaux-de-Fonds, pour adolescents présentant des troubles de comportement.

D'autres ressources pourraient encore être citées, dans le cadre des collaborations intercantionales notamment. Cependant, toutes ces institutions ont aujourd'hui des effectifs importants qui ne leur permettent pas de grande souplesse en matière d'accueil d'urgence ou de prise en charge d'adolescents souffrant de troubles psychiques ou psychiatriques graves.

Durant ses recherches, la commission interdépartementale a par ailleurs eu l'occasion de rencontrer, *in situ*, quelques représentants du Service de prévention spécialisée de Besançon. Le travail de rue qui est conduit, est admis par les autorités, comme le seul moyen d'atteindre ce public n'entretenant, par définition, aucune relation avec les institutions. La rue, les squares, les porches d'immeubles ou autres établissements publics caractéristiques sont sillonnés par des éducateurs s'étant faits admettre par le milieu. L'objectif explicite est de permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur propre insertion sociale même si les repères conventionnels sont ici souvent absents.

3.3. Au plan répressif

Le juge peut infliger à l'enfant une punition disciplinaire (art. 87 CPS), soit une réprimande, une astreinte au travail ou une à six demi-journées d'arrêts scolaires. Cette dernière solution n'est plus utilisée car elle transforme l'école en « mère-fouettarde » qui doit faire exécuter une punition pour sanctionner des faits qui se sont produits en dehors du cadre scolaire. Lorsqu'il s'agit de fautes de circulation, l'enfant peut être astreint à effectuer quelques heures d'éducation routière. La loi ne prévoit pas de peine de détention ou d'amende. Récemment, un enfant zurichois qui avait été trouvé en possession de plus de 100 grammes d'héroïne, a ainsi été simplement condamné à une réprimande.

Enfin, le juge peut renoncer à infliger une sanction si l'enfant a déjà été puni, s'il a réparé le dommage ou si trois mois se sont écoulés depuis la commission de l'infraction.

L'adolescent peut être réprimandé, astreint à un travail, condamné à une amende ou à une peine de détention d'un an au maximum. Cette dernière peine ne peut pas être exécutée dans un établissement pénitentiaire ou d'internement (art. 95 CPS). L'amende et la détention pour quatorze jours peuvent être cumulées avec l'assistance éducative (art. 91 CPS). Les peines de détention et d'amende pourront être assorties du sursis (art. 96 CPS).

Le juge peut renoncer à infliger une sanction si l'adolescent a déjà été puni, s'il a réparé le dommage ou si un an s'est écoulé depuis la commission de l'infraction (art. 98 CPS).

Dans le cadre de la révision en cours du droit pénal des mineurs, il est à souhaiter que le législateur fédéral fasse preuve de moins d'angélisme que les initiateurs du droit actuel.

4. MESURES

Comme évoqué en introduction, ce chapitre inventorie les mesures de lutte contre les phénomènes de délinquance juvénile et de violence à l'école. On trouvera ci-après treize mesures prises ou à prendre, dont sept de nature préventive, trois de nature curative et trois de nature répressive. Quatre ont fait l'objet de décisions urgentes de la part du Conseil d'Etat : leur financement est donc assuré pour l'année 2000 mais doit être prévu durant les années à venir ; de plus, trois doivent également figurer au budget 2001. Enfin, huit feront l'objet d'études complémentaires et, le cas échéant, reviendront sous la forme de projets spécifiques.

4.1. Mesures préventives

Depuis des décennies, bon nombre de parents sont déstabilisés, voire chahutés dans leur rôle. Ils ont de la peine à juger de la normalité de l'évolution physique et psychique de leur progéniture. Un pédiatre suit l'enfant, un

orthodontiste veille au développement de sa mâchoire, un orthophoniste le relaie pour prévenir toute déviance de langage et pratique parfois simultanément un contrôle de la dynamique familiale qui, peut-être, conduira à une prise en charge psychothérapeutique.

Il en va de même dans le cadre de l'école où certains parents assistent, passivement, à la prise en charge éducative de leur enfant auquel on apprend à parler de ses difficultés relationnelles.

Il conviendrait sans doute de circonscrire le champ d'activité de tous ces professionnels à l'essentiel et de laisser ainsi aux parents la responsabilité éducative de leur enfant, en les aidant, dans les seuls cas de carence avérée, à l'assumer.

4.1.1. Mesure N° 1: Mise en place d'une campagne de responsabilisation des familles

Parmi les formes d'action préventive, on se propose ici de mener une action de type marketing. A l'instar de la promotion des grandes marques, la prévention doit aujourd'hui émerger en imposant des campagnes de publicité interpellant le public. En effet, comme on l'évoque plus haut, la prévention ne peut être le seul fait des écoles, continuellement sollicitées par des organismes de tout bord pour promouvoir de nombreux thèmes ; l'institution scolaire ne peut plus relever autant de défis sans préjudice à sa mission première, soit la formation.

En conséquence, c'est bien par les canaux des spécialistes de la communication que l'Etat peut aussi intervenir. L'Office fédéral de la santé l'a prouvé dans un domaine certes différent, celui de la lutte contre le sida, mais la même méthode de sensibilisation peut être utilisée contre la violence juvénile.

Sur la base de propositions faites par deux entreprises de communication consultées à cet effet, cette campagne visera à :

- interpellier le public en imposant, par voies d'affiches et d'annonces, un message rappelant à chacun que la violence juvénile est l'affaire de tous ;
- proposer un changement de comportement de la part du public et des parents, encouragés dans leurs responsabilités ;
- rappeler, durant les années suivantes, l'importance du message donné.

Les concepteurs de la campagne travailleront avec une petite équipe de représentants des milieux proches de la jeunesse (associations de jeunesse, services spécialisés, partenaires scolaires). Une étude concernant l'accueil et les réactions du public face à la campagne accompagnera la démarche.

Selon les devis des entreprises de communication, cette mesure devrait coûter environ 190.000 francs la première année, puis 150.000 francs annuellement, suivant l'impact qu'on désire lui donner et l'évaluation faite

des changements de comportement. Cette somme figure au budget 2001 du service de la jeunesse.

4.1.2. Mesure N° 2: Développement de la communication et de relations sans violence dans les écoles

En parallèle à la mise en œuvre de la campagne de sensibilisation conçue comme une interpellation du grand public, il convient de préciser et de développer la mission éducative de l'école, prévue par la loi (art. 10 de la *loi sur l'organisation scolaire*) qui est possible et nécessaire.

Ce projet s'inscrit au carrefour de trois tendances observées actuellement dans les écoles:

- le rôle éducatif de l'école, comprise comme un lieu de développement des compétences sociales;
- l'évolution de la médiation scolaire, incarnée à l'origine par la relation d'aide des médiateurs scolaires en établissement, et considérée aujourd'hui comme un ensemble de pratiques visant à développer les valeurs et les compétences relationnelles et à faire de l'école un espace de parole qui enrichit l'estime de soi et contribue à la santé de chacun;
- l'élaboration de projets d'établissement, l'école se trouvant de plus en plus confrontée à la nécessité de compter, outre sur les activités menées au niveau de la classe, sur des démarches impliquant l'ensemble des acteurs de l'établissement scolaire selon une approche de projet qui mobilise, dans un sens partagé, les ressources et les responsabilités de tous ses membres.

Il s'agit en fait d'instaurer, à l'échelle de l'établissement, des conditions favorisant une expérience humaine positive, dynamisant la communication et contribuant à l'apprentissage de la vie sociale.

Des expériences de plus en plus nombreuses se déroulent, dans cette perspective, dans notre canton. Elles sont encore à mieux favoriser et seront à ce titre vraisemblablement inscrites dans les futures dispositions réglementaires concernant la promotion de la santé à l'école.

Parallèlement, il s'agit de trouver les moyens de permettre une réelle implication des familles dans les écoles. Sans donner à la famille la possibilité de revendiquer une place dans les missions de formation ou l'organisation de l'école, le rapprochement entre les parents concernés et l'école est une manière de travailler à une action éducative cohérente de la jeunesse. C'est même indispensable puisque la démarche éducative se trouve partagée.

Ce resserrement des liens entre parents et école implique un soutien des instances politiques, des principes inscrits dans la loi sur l'organisation scolaire et quelques moyens en faveur de l'accueil des familles au sein de l'institution scolaire. Il convient en fait de trouver les pistes concrètes d'une collaboration active avec la société et la famille, de travailler ainsi en commun à l'instauration d'un climat de confiance entre éducateurs et parents.

Vivement que ma fille entre à l'école pour qu'on lui apprenne à se tenir tranquille, disait une mère. L'expérience démontre qu'un soutien pédagogique spécialisé n'a qu'une efficacité limitée lorsque les référents de l'enfant ne se sentent pas concernés.

Un concept cantonal doit être mis en place, publié et suivi.

Ce vaste projet a déjà retenu l'attention du Conseil d'Etat. Le 9 février 2000, il a pris un arrêté considérant cette mesure comme urgente. La démarche a dès lors pu commencer et la programmation des activités liées à cette mesure est en place pour l'année scolaire en cours. Chaque enseignant du canton sera sensibilisé, des journées de formation et de débats donneront à tous les acteurs scolaires l'occasion de savoir quels changements de comportement sont attendus, des animateurs appuieront les établissements dans la mise en place de projets. On peut d'ailleurs aujourd'hui déjà consulter un site Internet dédié à l'information et à l'échange à ce sujet (www.rpn.ch/relationsansviolence). Ce dispositif sera conduit en intégrant de surcroît l'excellent concept de la campagne *Unis contre la violence* proposée par le Centre suisse de prévention de la criminalité.

Le coût estimé est de 120.000 francs par année. Cette somme figure au budget 2001 du service de la jeunesse et y figurera durant les cinq prochaines années, tant il est vrai qu'une seule impulsion donnée à cet élan serait nettement insuffisante pour modifier profondément les usages dans nos établissements scolaires.

4.1.3. Mesure N° 3: Développement de l'appui psycho-éducatif dans les écoles

Du contrôle de santé de la jeunesse aux mesures thérapeutiques de pédo-psychiatrie, en passant par l'éducation à la santé, le soutien pédagogique, l'éducation par le mouvement, les mesures d'aide non scolaire, la médiation scolaire, les réseaux et services socio-éducatifs, la consultation pour enseignants des écoles primaires et enfantines, la psychologie scolaire prodiguée par les collaborateurs des offices d'orientation scolaire et professionnelle, le conseil aux apprentis, la psychomotricité et l'orthophonie ou encore l'éducation de rue, l'ensemble des prestations d'aide en faveur de la jeunesse est devenu fort complexe.

En août 1999, le Conseil d'Etat s'est engagé à proposer au Grand Conseil un dispositif cantonal cohérent de santé et d'appui à la jeunesse en 2001. Pour y parvenir, il a déjà organisé des *Assises* en invitant tous les partenaires concernés, et mis en place une vaste commission; cette dernière conduit actuellement les travaux nécessaires à proposer à votre autorité un texte de loi qui ne manquera pas de répondre à la nécessité d'un appui psycho-éducatif de proximité dans toutes les régions du canton.

4.1.4. Mesure N° 4 : Soutien des activités de jeunesse

En 1997, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a édité un portrait statistique des jeunes sous le titre *Les jeunes donnent-ils le ton ou sont-ils exclus?* Il décrit la réalité des jeunes en matière de loisirs, de participation aux activités culturelles et d'intérêt pour les activités sociales ou politiques. Alors que les autres groupes d'âge sont à peine représentés dans le secteur des loisirs, les 15-19 ans sont 29% et les 20-29 ans, 17% à fréquenter au moins une fois par semaine les discos, dancings et cinémas.

On observe une tendance semblable, même si elle est moins marquée en ce qui concerne les contacts sociaux informels et spontanés (rencontres d'amis, sorties en groupe), les activités sportives et la participation libre à des associations (sociétés, clubs, groupes, etc.), les activités sportives venant en tête. Toutes ces activités que les jeunes pratiquent leur permettent de développer et d'entretenir un réseau indispensable de relations sociales, à une étape de leur vie – l'adolescence – où ils se détachent de leur famille sans en avoir encore fondée une.

Si l'OFS met en évidence la faible participation des jeunes dans les associations politiques ou professionnelles, les 15-19 ans sont néanmoins 53% et les 20-24 ans, 42% à jouer un rôle actif dans les organisations associatives, tout type confondu (clubs de sport dans la moitié des cas). *La proportion des jeunes qui participent à la vie associative est en tout cas plus élevée que celle observée dans l'ensemble de la population.*

En 1995, le Grand Conseil a accepté un postulat déposé par M^{me} Laurence Boegli, députée, dont le texte mentionnait entre autres que *les activités de jeunesse extrascolaires jouent, pour les enfants et les adolescents, un rôle déterminant dans leur socialisation. C'est pourquoi il importe d'apporter un soutien aux activités et aux associations de jeunesse, afin que celles-ci puissent correctement remplir leur fonction de formation de personnes responsables, garantes à l'avenir d'une démocratie vivante.*

A cette époque comme maintenant, on peut partager les propos de M^{me} Laurence Boegli selon lesquels l'enjeu d'un encouragement aux activités de jeunesse dépassait la seule problématique de la drogue, aujourd'hui, celle de la seule violence juvénile. Dans le cadre de la prévention primaire de toute déviance, c'est donc une réponse de société en faveur de la prise en considération d'une partie importante des siens qui devrait être soumise à votre autorité.

Cependant, compte tenu des charges financières importantes des mesures retenues pour le moment en matière de lutte contre la violence juvénile, le Conseil d'Etat n'entend pas proposer aujourd'hui de réponse au postulat, mais reprendra l'examen de la question. Il vous fera alors des propositions.

4.1.5. Mesure N° 5 : Amélioration du processus de suivi des délits

On observe souvent que lorsqu'un problème émerge, les adultes ont tendance à vouloir le régler au plus vite. Or, il est important de donner un sens à ce qui s'est passé (bagarre, racket, obtention frauduleuse d'une prestation, vol, etc.). La réponse à la délinquance est encore par trop banalisée. Un seul exemple : lors d'un petit larcin commis dans les grands magasins, la direction de ceux-ci réclame une amende, les parents paient et l'affaire se termine sans que l'enfant, qui exprimait vraisemblablement un malaise par son délit, ne soit en fait entendu.

Les professionnels de l'action sociale, de la justice et de la police en appellent à une forme plus établie de suivi du délit. Dans ce contexte, une comparution devant l'autorité tutélaire pénale peut avoir un effet préventif. Cela oblige à discuter de l'infraction au sein de la famille et à tenter de comprendre les raisons du comportement délictueux. Les responsables scolaires ont les mêmes souhaits, ajoutant systématiquement dans les entretiens menés par la commission interdépartementale, qu'ils considèrent indispensable que la commission d'une infraction soit rapidement suivie de la part de la justice.

Une campagne d'information a maintenant été menée par la police dans les lieux où se commet la grande majorité des *premiers délits* (grands magasins, transports publics, etc.). Les directeurs d'écoles primaires, secondaires et professionnelles souhaitent qu'on aboutisse également à une stratégie de suivi du délit en faveur des mineurs à risques.

Cette mesure, considérée comme urgente par le Conseil d'Etat, a déjà fait l'objet d'un travail théorique de la police en collaboration avec le service de la jeunesse. Il sera sous peu, complété par une étude de la part des milieux scolaires concernant son application sur le terrain. Un processus d'intervention a ainsi été créé, inspiré des pratiques d'autres cantons. Il permet une formalisation et une structuration d'un mode interdisciplinaire de travail entre intervenants, de la détection jusqu'au suivi du mineur ayant commis une activité délictueuse.

4.1.6. Mesure N° 6 : Création d'une police de proximité et formation de la police à la médiation

Parmi les actions proactives, chacun comprendra que l'identification de problèmes potentiels est un élément important. La police connaît les lieux à risques et devrait pouvoir s'y trouver, dans le but de désamorcer ce qui pourrait s'y passer. Dans la même perspective, elle pourrait communiquer à des travailleurs sociaux hors murs (en référence à l'expérience genevoise citée ci-devant) ces endroits stratégiques de façon à faciliter une intervention *in situ*.

La police est aujourd'hui initiatrice d'activités différentes que la répression ou la seule *peur du gendarme*. Elle peut faire réfléchir, elle peut discuter avec

la jeunesse. Certains exemples existent, dans notre canton notamment, grâce à l'engagement et la créativité de collaborateurs et collaboratrices de la police. Il convient de promouvoir l'action des ces derniers et d'élargir leur mandat et de donner ainsi l'exemple d'une police attentive aux problèmes des jeunes.

Il s'agit donc de spécialiser des policiers dans la détection de la criminalité des mineurs par le contact avec les jeunes. Le contexte répressif contribue largement à cette approche. Une brigade des mœurs et mineurs existe à la police de sûreté, mais ses attributions concernant les mineurs visent dans la quasi-totalité des cas à s'occuper des victimes (d'abus sexuels notamment) et non des auteurs.

Une brigade devrait donc être créée pour répondre à l'objectif de proximité. Malgré une action cantonale, elle devrait idéalement comprendre des agents de la police cantonale et des agents des polices locales dans le haut et le bas du canton.

Pour être complet, il s'agit par ailleurs de former et de spécialiser des policiers au contact avec les jeunes. Le concept préventif domine largement le cadre de cette approche; la police occupe le terrain privilégié des jeunes, discute avec eux, les oriente et connaît le réseau des relations qui les unit.

L'information et la prévention dans les écoles se fait d'ailleurs déjà par des spécialistes de la communication avec les enfants et les adolescents. Une brigade analogue à la brigade d'éducation routière devrait donc être créée pour répondre à cet objectif de médiation. Son action serait conduite par des agents de la police cantonale.

Pour des raisons financières, le Conseil d'Etat ne requiert pour le moment pas l'aval de votre autorité concernant cette double mesure; il souhaitait vous renseigner et, le cas échéant, reviendra sur ce sujet dans un rapport descriptif des ressources à allouer à la police.

4.1.7. Mesure N° 7: Développement de l'éducation de rue

Comme les propos du chapitre 3.1.3 le mentionnent, le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité de la création d'une unité d'action et d'intervention de rue.

Pendant social de la police de proximité, cette activité de prévention s'adressera à la jeunesse *en rupture* de liens sociaux constructifs. Issus en général de familles fragilisées ou à risque, ces jeunes sont, dans un canton comme le nôtre, assez facilement réparables. Le plus difficile est de créer le contact et de les amener à accepter une relation durable et un suivi de leur situation jusqu'à une réinsertion compatible avec les normes sociales.

Ce projet fait partie des mesures d'urgence admises par le Conseil d'Etat en février de cette année. Une petite équipe d'éducateurs de rue pourrait être organisée sur la base du modèle de l'AEMO (action éducative en milieu

ouvert) dépendant de la Fondation Carrefour. Elle devrait naturellement travailler, dans l'indispensable respect des rôles, en étroite collaboration avec la brigade des mœurs et mineurs de la police cantonale.

Un groupe de travail représentatif des différents secteurs concernés (scolaire, éducatif, protection de la jeunesse, police) s'est rapidement mis en place. Sous la présidence du directeur du service des mineurs et des tutelles, il se propose de déposer, comme prévu, ses conclusions et propositions d'ici la fin de l'année.

Les dépenses annuelles, garanties par le Conseil d'Etat durant sa première année de fonctionnement, sont estimées à 300.000 francs.

4.2. Mesures curatives

Les mesures proposées ci-après ne sont pas nouvelles ; elles sont en général issues du rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil préparé par la commission spéciale chargée de revoir le plan d'équipement cantonal. Elles se sont vues confirmées par l'inventaire *Groupe de pilotage – jeunes et adolescents* et bien sûr par la réflexion conduite par la commission inter-départementale chargée d'étudier les phénomènes de violence juvénile.

Depuis plusieurs années, on parle, dans les milieux concernés, de développement des placements en familles d'accueil, ou en familles éducatives, que ce soit pour un temps limité, à des moments réguliers (week-ends ou nuits par exemple) ou à plus long terme, de création de places d'accueil d'urgence (dans le cadre des institutions existantes), d'appartements encadrés par des éducateurs, de possibilités de lieux d'accueil pour les jeunes souffrant de problèmes psychiques. Cette énumération démontre bien que la simple création de places supplémentaires en institution d'éducation spécialisée n'est pas la panacée. Il convient d'inventer une prise en charge intermédiaire entre institution, famille et école. Elle aura l'avantage de mieux utiliser le dispositif d'équipements actuel.

4.2.1. Mesure N° 8 : Création de places d'accueil d'urgence

Un premier groupe d'accueil d'urgence, d'une dizaine de places, fonctionne à satisfaction générale depuis quelques années à La Chaux-de-Fonds, dans le cadre de Sombaille Jeunesse, pour le haut du canton.

Une structure similaire est prévue pour le bas et devrait s'ouvrir dans le cadre de la Maison de Belmont rénovée, dans un délai de deux ans environ (durée des travaux de rénovation). En attendant, toutes les institutions, dans la mesure de leurs possibilités, collaborent avec les services officiels de placement pour trouver des solutions aussi adéquates que possible en cas d'urgence.

Le Conseil d'Etat traitera de cet objet dans le cadre de son rapport de législature concernant l'évolution du plan cantonal d'équipement.

4.2.2. *Mesure N° 9: Développement des familles éducatives (réseau de placements d'accueil)*

Il s'agit là d'un moyen relativement économique d'augmenter la capacité cantonale d'accueil, notamment en réponse à la suroccupation chronique des institutions actuelles. En d'autres termes, cette mesure ne permettra pas seulement de placer des jeunes, mais de libérer des places en institution.

Il convient cependant de rappeler en quelques mots la pertinence du placement institutionnel face à des situations telles que :

- crise familiale demandant la protection urgente de l'enfant ;
- nécessité de suppléer à une carence parentale momentanée ;
- comportement de l'enfant demandant un apprentissage de compétences ;
- déficit du développement de l'enfant nécessitant un entourage spécialisé.

Dans le cadre d'un placement institutionnel, l'enfant doit s'adapter aux nombreuses personnes s'occupant de lui et changer d'institution en fonction de son âge. Pour certains d'entre eux, ces limites justifient un autre type de prise en charge.

Mais la participation des parents naturels reste indispensable et dans cette perspective, toute décision d'un placement en famille d'accueil nécessitera une évaluation soignée et prolongée de ses capacités.

Une famille d'accueil *professionnelle* accueille des personnes mineures, en principe pour un placement à long terme (jusqu'à la majorité civile, voire la fin de la formation professionnelle), rendu nécessaire pour garantir la satisfaction des besoins de l'enfant alors que, après évaluation, il apparaît une carence des ressources, moyens et compétences de ses parents. On citera, à titre d'exemples les parents à risques pour toxicomanie grave, pathologie psychiatrique ou maltraitance majeure, voire les situations de parents décédés ou encore l'échec définitif d'une adoption. Quelques contre-indications peuvent se révéler lorsqu'il y a opposition formelle des parents ou de l'enfant adolescent, ou quand un accueil précédent, en famille d'accueil, a été mal vécu.

De manière générale, ce sera à l'office des mineurs de proposer un placement en famille d'accueil, cette procédure étant soumise aux parents. Un rapport est adressé à l'autorité tutélaire qui ratifie le placement (art. 310 CCS) et institue une curatelle impliquant un suivi et une évaluation régulière du placement.

Une famille d'accueil devrait posséder, en principe, les caractéristiques suivantes :

- avoir un ou plusieurs enfants de sang ;
- avoir, pour l'un des conjoints, une formation éducative spécialisée au sens large, ainsi qu'une expérience de travail en internat de cinq ans au minimum ;

- maintenir, pour l'un des conjoints, une activité professionnelle extérieure;
- offrir des locaux adaptés à sa mission, se situant dans un contexte géographique adéquat;
- s'appuyer sur un concept pédagogique;
- s'engager à suivre une démarche de supervision, voire, pour le conjoint professionnel de l'éducation, une formation continue;
- maintenir des liens avec la famille naturelle de l'enfant;
- s'occuper au maximum de cinq enfants, ce nombre étant pondéré par les enfants de sang, les lieux d'accueil ainsi que le contexte géographique;
- gérer ses comptes de façon autonome et indépendante;
- s'interdire l'adoption.

Toute famille qui entend devenir famille d'accueil professionnelle doit obtenir une autorisation délivrée par l'office des établissements spécialisés (OES). Elle doit par ailleurs être rattachée à une fondation ou institution d'éducation spécialisée reconnue dans le cadre du plan cantonal d'équipement. Ce lien est important à mesure où des professionnels de l'éducation peuvent ainsi apporter une assistance autorisée en cas de crise et s'il y a lieu, accueillir l'enfant. L'OES est également responsable du contrôle financier et budgétaire de la famille d'accueil professionnelle, ainsi que de celui du niveau de sécurité des installations immobilières et mobilières.

Les coûts estimés de cette mesure sont de 250.000 francs. Ils figurent au budget 2001 de l'OES.

4.2.3. Mesure N° 10: Création de places pour enfants et adolescents souffrant de troubles psychiques et psychiatriques

Cette mesure vise à permettre l'hospitalisation brève d'adolescents souffrant d'agitation psychotique, dans le cadre d'un hôpital psychiatrique, et la prise en charge d'adolescents violents, dans une unité fermée d'éducation spécialisée.

Dans le cadre de la planification sanitaire, les hôpitaux psychiatriques ont défini les spécialités assumées par chacune des institutions. C'est l'Hôpital de Préfargier qui maintenant assume ce mandat de prise en charge, répondant au besoin spécifique de soins psychiatriques, qui nécessitera vraisemblablement un développement ultérieur.

L'engagement d'un pédopsychiatre et d'une équipe renforcée et justifiant d'une expérience dans ce domaine a d'ores et déjà fait l'objet d'une reconnaissance, dans le cadre de la *loi sur l'aide aux institutions spécialisées*. La charge résiduelle de cette prise en charge pour les collectivités publiques neuchâteloises, compte tenu de la participation des caisses-maladie, peut être évaluée à 100.000 francs.

Toutefois, tout projet de réinsertion des jeunes passant par un lien actif avec son réseau externe, l'école notamment, quelques ajustements seront encore étudiés par l'équipe médicale, dans la perspective d'une plus grande ouverture des soins à l'extérieur.

Concernant la deuxième partie de la mesure, soit les places en unité fermée d'éducation spécialisée, la commission cantonale du plan d'équipement institutionnel fera des propositions ultérieurement, dans le cadre d'une vision globale du dispositif.

4.3. Mesures répressives

On relèvera l'importance qu'il y a, pour rendre plus cohérente, voire si faire se peut, plus éducative, l'action de la justice, de ne pas laisser trop de temps s'écouler entre la connaissance du délit, le jugement et l'exécution de la sanction.

4.3.1. Mesure N° 11: Création de cellules de détention pour jeunes et arrêts possibles en cours de placement

L'offre neuchâteloise dans ce domaine est aujourd'hui nettement insuffisante. Il s'agit en effet de séparer les mineurs des adultes puisque la loi l'exige. C'est pourquoi, il a été décidé de ne plus recevoir de mineurs à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds.

La Maison d'éducation au travail (MET) de La Chaux-de-Fonds a été construite, à l'origine, pour permettre à de jeunes adultes (18-25 ans) d'être accueillis durant la période ouverte de la mesure pénale (*éducation au travail*, art. 100 bis CPS) dont ils font l'objet. Cette institution n'est dès lors pas adaptée à l'emprisonnement de mineurs.

Un nouveau concept a été validé par l'Office fédéral de la justice en février 2000 et la MET a été reconnue en tant que maison d'éducation au travail ayant droit à des subventions.

Par dérogation de l'Office fédéral de la justice, des adolescents peuvent y être placés à des fins d'observation (art. 90 CPS) et des placements éducatifs (art. 91, 93 bis et ter, 95 CPS) sont envisageables. La détention préventive et des arrêts disciplinaires sont toutefois exclus et la vocation première de l'établissement réaffirmée. Les jeunes adultes doivent être logés dans des unités séparées des mineurs.

Il n'y a dès lors plus de solution pour la détention préventive ou pour les arrêts de mineurs dans le canton.

Même si les réflexions concernant un futur établissement pénitentiaire neuchâtelois, tel qu'annoncé dernièrement par le Conseil d'Etat, n'en sont qu'à leurs débuts, il ne fait pas de doute qu'une solution devra être trouvée. Cependant, comme il n'est pas envisageable de mélanger la détention des mineurs et des majeurs, seul un secteur distinct pourrait être éventuellement

construit sur le futur site pénitentiaire et dans ce sens, répondre aux exigences de la loi. Il faut toutefois souligner que les conditions posées par l'Office fédéral de la justice pour l'encadrement des mineurs détenus rend la détention des mineurs extrêmement coûteuse, si bien qu'un partenariat avec d'autres cantons doit être envisagé.

Dans l'idéal, il faudrait disposer de plusieurs cellules pouvant recevoir garçons et filles. Actuellement, grâce aux relations personnelles de chefs de service, une solution provisoire a pu se mettre en place. Dans la mesure des places disponibles, il est possible de placer à Moutier, au coup par coup, des adolescents en détention dans un lieu sécurisé offrant quatre places avec encadrement éducatif.

4.3.2. Mesure N° 12: Développement de la détention de filles

Depuis juin 2000, quelques places pour mineures sont disponibles dans le cadre de La Clairière, institution de détention pour mineurs du canton de Genève. Dans ce même canton, la Maison d'arrêts de Riant-Parc propose également quelques possibilités pour mineures et jeunes adultes (art. 100 bis CPS), mais sans encadrement éducatif. Cette modeste offre est ouverte à tous les cantons romands. Il n'y a donc pas de solution propre à notre canton.

Une institution fermée, d'une douzaine de places destinées aux jeunes filles des cantons romands, placées pour des raisons éducatives, sans y admettre celles qui souffrent de pathologies psychiatriques graves, mais permettant de contenir les fugueuses, fait aujourd'hui défaut. Les chefs des départements romands de justice devront déterminer s'il existe une volonté politique commune favorable à un tel projet.

4.3.3. Mesure N° 13: Valorisation éducative des astreintes au travail

L'exécution des astreintes au travail consiste à trouver un lieu (home pour personnes âgées, hôpital, etc.), pour faire exécuter la sanction dans les meilleurs délais, vérifier, auprès du bénéficiaire de la prestation, si les consignes ont été respectées et informer le juge du déroulement des astreintes, voire d'une éventuelle absence auxdites astreintes.

L'analyse effectuée par la commission interdépartementale concernant l'effet de ce type de mesures avait laissé une impression mitigée quant à leur impact éducatif. Dans un premier temps, on se proposait d'unifier les pratiques cantonales en la matière en répartissant le suivi éducatif de cette tâche entre tous les assistants sociaux des deux offices cantonaux des mineurs comme l'organisation actuelle de La Chaux-de-Fonds le prévoit.

En conséquence, il aurait fallu augmenter l'effectif du service des mineurs et des tutelles à hauteur d'un demi-poste. Sur demande du Conseil d'Etat, un groupe de travail représentatif des milieux concernés (autorités tutélaires pénales, office des mineurs, service de la jeunesse, service de probation) a

procédé à une étude approfondie, notamment sur la base du nombre des astreintes au travail organisées ces dernières années :

DISTRICTS	1997	1998	1999
Boudry	35	31	38
Neuchâtel	23	22	33
Val-de-Ruz	9	3	4
Val-de-Travers	13	6	23
La Chaux-de-Fonds	75	46	59
Le Locle	9	6	23
TOTAUX	164	114	167

Au terme du travail, il est apparu que les autorités tutélaires pénales ne souhaitent pas voir se modifier la situation existante, à savoir organiser elles-mêmes l'exécution de ces mesures ou en charger le service des mineurs et des tutelles.

Compte tenu de l'avis exprimé unanimement par les juges, le Conseil d'Etat n'entend pas modifier pour l'instant l'organisation en place, mais reprendra l'examen de la question dans le cadre du traitement de la motion Jean-Marie Haefliger (00.124), du 22 mars 2000, intitulée *Justice des mineurs : structure centralisée ou par district ?*

5. CONCLUSION

Le présent rapport s'est efforcé de porter un regard lucide sur un phénomène qui, s'il frappe les esprits, ne revêt pas encore chez nous un caractère dramatique. La violence chez les jeunes est de toutes les époques ; il suffit de se souvenir par exemple des scènes de *La guerre des boutons* de Louis Pergaud, livre paru en 1912. Elle s'exprime différemment aujourd'hui et si certaines de ses formes augmentent, cela tient aussi au fait que la réaction de la société est à la fois moins ferme et moins claire qu'autrefois.

Si la situation actuelle n'est pas grave, elle est néanmoins sérieuse et il appartient aux pouvoirs publics de prendre des mesures avant qu'elle ne devienne incontrôlable. Les propositions qui vous sont faites privilégient la prévention. Elles tendent à agir en amont pour empêcher les situations conflictuelles de naître ou de dégénérer. Elles s'inscrivent dans la logique dominante de notre temps qui veut que la discipline soit consentie, l'autorité construite sur la compétence reconnue, et l'éducation conçue comme un éveil aux valeurs nécessaires pour la vie en société. Quant à la campagne de responsabilisation des familles, elle a pour but d'interpeller le public en général et les parents en particulier sur leur devoir éducatif sans le respect duquel les efforts publics resteraient vains.

Le Conseil d'Etat ne prétend pas résoudre le problème de la délinquance juvénile et de la violence à l'école mais il est d'avis que les quelques réponses apportées dans ce rapport permettront de mieux gérer la situation, et cela pour un coût acceptable.

Nous vous en proposons ci-dessous un bref rappel :

Mesure	Initié(e)	Urgence en 2009	Coût initial au budget 2009	Coût initial au budget 2011	Remarques
Mesures prioritaires					
N°1	Mise en place d'une campagne de responsabilisation des familles	non	100.000.–	100.000.–	étude, 100.000.– annuellement durant 5 ans
N°2	Développement de la communication et de relations sans violence dans les écoles	100.000.–	100.000.–	100.000.–	étude, 100.000.– annuellement durant 5 ans
N°3	Développement de l'appui psycho-éducatif dans les écoles	non	non	non	sera présenté au Grand Conseil dans le cadre des mesures de politique de santé et d'appui à la jeunesse
N°4	Soutien des activités de jeunesse	non	non	non	fera l'objet d'un rapport au Grand Conseil en réponse au postulat Bongli
N°5	Amélioration du processus de suivi des délits	oui	fait partie des frais de fonctionnement	fait partie des frais de fonctionnement	---
N°6	Création d'une police de proximité et formation de la police à la médiation	non	non	non	fera l'objet d'une étude complémentaire
N°7	Développement de l'éducation de rue	200.000.– (partiellement utilisé)	300.000.–	300.000.–	étude, 300.000.– annuellement
Mesures quantitatives					
N°8	Création de places d'accueil d'urgence	non	non	non	sera présenté au Grand Conseil dans le cadre du plan cantonal d'équipement
N°9	Développement des familles éducatives	non	200.000.–	200.000.–	étude, 200.000.– annuellement
N°10	Création de places pour enfants et adolescents souffrant de troubles psychiques et psychologiques	non	100.000.–	100.000.–	fait partie de l'offre cantonale
Mesures complémentaires					
N°11	Création de cellules de détection pour jeunes et adultes possibles en cours de placement	non	fait pour le moment partie des frais de fonctionnement	fait pour le moment partie des frais de fonctionnement	fera l'objet d'une étude complémentaire
N°12	Développement de la détection de filles	non	fait pour le moment partie des frais de fonctionnement	fait pour le moment partie des frais de fonctionnement	fera l'objet d'une étude complémentaire
N°13	Valorisation éducative des activités au travail	100.000.– (non utilisé)	fait pour le moment partie des frais de fonctionnement	fait pour le moment partie des frais de fonctionnement	sera repris dans le cadre du traitement de la motion Nasr Elger

Le Conseil d'Etat vous invite donc à prendre acte du présent rapport et à confirmer les options prises lors de l'examen du budget.

Veillez croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 23 août 2000

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

Th. BÉGUIN

Le chancelier,

J.-M. REBER