

ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Rapport dans le cadre du programme national
Jeunes et violence*

Evaluation de la conciliation extrajudiciaire et des réseaux en matière de délinquance juvénile (VD) et perspectives pour la justice réparatrice

Rapport de recherche n° 7/13



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

**JEUNES
ET
VIOLENCE
.CH**

Programme de prévention
de la Confédération, des
cantons, villes et communes

Le programme «Jeunes et violence»

Le programme national de prévention de la violence juvénile a été adopté par le Conseil fédéral en juin 2010 pour les années 2011 – 2015. Le programme repose sur une collaboration tripartite entre Confédération, cantons, villes et communes. Le programme doit poser les jalons d'une prévention efficace de la violence en Suisse.

Informations complémentaires:

www.jeunesetviolence.ch

Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Blaise Bonvin
TC/Team Consult
Rue des maraîchers 36
1205 Genève
Tel. +41 22 311 52 01
E-mail: info@evaluanda.ch
Internet: www.tc-teamconsult.com

Jérôme Mabillard
Evaluanda
Hugo-de-Senger 3
1205 Genève
Tel. +41 22 705 11 50
E-mail: admin@tc-teamconsult.com
Internet: www.evaluanda.ch

Renseignements: Office fédéral des assurances sociales
Domaine Famille, générations et société
Programme jeunes et violence
Liliane Galley
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tel. +41 (0) 31 322 91 36
E-mail: liliane.galley@bsv.admin.ch

ISSN: 1633-4667

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, vente publications, CH-3003 Berne
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Numéro de commande: 318.010.7/13f

**Evaluation de la conciliation extrajudiciaire et des réseaux en matière de
délinquance juvénile (VD) et perspectives pour la justice réparatrice**

Rapport final

2 juillet 2013

Blaise Bonvin, TC Team Consult SA

Jérôme Mabillard, Evaluanda SA

Avant-propos du groupe de pilotage tripartite

La réponse aux actes de délinquance ou de violence commis par des mineurs peut aussi être réglée de manière efficace en-dehors du système judiciaire. Cette vision, soutenue par la Police cantonale vaudoise, a été à l'origine de la conception du programme Puero. Celui-ci est constitué de deux outils pratiques à l'attention des communes: la mise en réseau des acteurs professionnels concernés dans le cadre d'un délit et la conciliation extrajudiciaire entre l'auteur et le lésé. Le groupe de pilotage du programme Jeunes et violence a décidé en 2011 d'évaluer ce projet proposé par le canton de Vaud afin d'explorer les avantages d'une démarche extrajudiciaire dans la gestion de la délinquance juvénile.

L'évaluation du concept et de la mise en œuvre de ces instruments depuis 2007 dans le contexte vaudois a révélé l'intérêt de ces deux instruments novateurs. La mise en réseau des acteurs, dans une optique de secret professionnel partagé, est un défi essentiel mais difficile à relever dans la pratique. La conciliation extrajudiciaire s'avère être un outil adéquat et complémentaire à la justice pour le traitement de certains actes de violence ou de délinquance. Elle présente des avantages au niveau des coûts, de la rapidité d'exécution ainsi que de la récurrence. Moyennant un pilotage du canton ou des préfets, l'implication d'un tiers neutre et un soutien logistique aux communes qui l'utilisent, ce modèle présente un potentiel de transfert intéressant. La médiation volontaire pourrait non seulement se développer dans d'autres cadres mais également pour diverses formes de délits impliquant de la violence physique ou de communication (harcèlement, menaces, etc.). Le rapport relève enfin les avantages de développer plus largement les approches de justice réparatrice en Suisse – conciliations et médiation pénale ou extrajudiciaire – afin de renforcer l'efficacité des mesures et prévenir la récurrence.

Le programme national de prévention Jeunes et violence s'emploie à constituer une base de savoir sur les bonnes pratiques de la prévention de la violence chez les jeunes afin d'offrir aux décideurs et aux spécialistes locaux un soutien pour le choix et le développement de mesures de prévention. Le présent rapport d'évaluation apporte une pierre de plus à l'édifice.

Ludwig Gärtner

Office fédéral des assurances sociales

Chef du domaine Famille, générations et société

Au nom du groupe de pilotage tripartite du programme national Jeunes et violence

Vorwort der tripartiten Steuergruppe

Die Reaktion auf Kriminalität oder Gewalt Minderjähriger kann durchaus effizient ausserhalb des Justizsystems geregelt werden: Diese von der Waadtländer Kantonspolizei vertretene Vision bildete den Ausgangspunkt des Programms Puero. Das Programm besteht aus zwei anwendungsorientierten Instrumenten für die Gemeinden: Vernetzung der im Rahmen eines Delikts zuständigen Fachkreise sowie aussergerichtliche Schlichtung zwischen Täter und Geschädigtem. Die Steuergruppe des Programms Jugend und Gewalt hat im Jahr 2011 beschlossen, das vom Kanton Waadt vorgeschlagene Projekt zu evaluieren, um die Vorteile des aussergerichtlichen Vorgehens bei der Bewältigung von Jugendgewalt auszuloten.

Die Evaluation des Konzepts und dessen Umsetzung im Kanton Waadt seit 2007 zeigt, dass es sich um zwei vielversprechende und innovative Instrumente handelt. Die Vernetzung der Akteure, die einer Geheimhaltungspflicht unterstehen, bildet eine wesentliche, praktisch jedoch schwer zu bewältigende Herausforderung. Die aussergerichtliche Schlichtung stellt bei bestimmten Gewalttaten oder anderen kriminellen Handlungen eine geeignete Alternative zum Gerichtsverfahren dar. Sie bietet Vorteile hinsichtlich Kosten, Schnelligkeit und Rückfallquote. Sind die Steuerung durch den Kanton oder die Gemeindevorsteher, die Einbeziehung eines neutralen Dritten und logistische Unterstützungen für die beteiligten Gemeinden gegeben, weist das Modell ein interessantes Transferpotenzial auf. Die freiwillige Mediation könnte nicht nur in einem anderen Umfeld, sondern auch für verschiedene Deliktformen wie physische oder kommunikative Gewalt (Mobbing, Drohungen usw.) weiterentwickelt werden. Schliesslich zeigt der Bericht, dass Vieles dafür spricht, die Ansätze der wiedergutmachenden Justiz in der Schweiz – Schlichtung und strafrechtliche oder aussergerichtliche Mediation – auszubauen und zu entwickeln, um die Massnahmen effizienter zu gestalten und Rückfälle zu vermeiden.

Das nationale Präventionsprogramm Jugend und Gewalt soll eine Wissensbasis zur "Good Practice" für die Prävention von Jugendgewalt aufbauen, um die Entscheidungsträger und Fachleute vor Ort bei der Auswahl und Durchführung von Präventionsmassnahmen zu unterstützen. Der vorliegende Evaluationsbericht leistet einen Beitrag dazu.

Ludwig Gärtner

Bundesamt für Sozialversicherungen

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Im Namen der tripartiten Steuergruppe des nationalen Programms Jugend und Gewalt

Premessa del gruppo di gestione strategica tripartito

La risposta ai reati e agli atti di violenza commessi da minorenni può essere data in modo efficace anche al di fuori del sistema giudiziario. Questa è l'idea, sostenuta dalla polizia cantonale vodese, all'origine della concezione del programma Puero, che offre due strumenti pratici ai Comuni: il coordinamento della cooperazione tra i professionisti che si occupano dei reati e la conciliazione extragiudiziale tra l'autore e la vittima. Nel 2011 il gruppo di gestione strategica del programma Giovani e violenza ha deciso di sottoporre a valutazione il progetto promosso dal Cantone di Vaud con l'obiettivo di esplorare i vantaggi di una procedura extragiudiziale nella gestione della delinquenza giovanile.

La valutazione del piano concettuale di questi due strumenti innovativi e della loro attuazione (dal 2007) nel contesto vodese ha rivelato l'importanza dei due approcci. La cooperazione degli attori incentrata sulla condivisione del segreto professionale è una sfida essenziale, ma difficile da rilevare nella pratica. La conciliazione extragiudiziale si rivela essere uno strumento adeguato e complementare alla giustizia per il trattamento di determinati atti di violenza o criminalità, poiché offre vantaggi sul piano dei costi, della rapidità d'esecuzione nonché della riduzione del tasso di recidiva. Se prevedesse la gestione da parte del Cantone o dei prefetti, la partecipazione di una terza persona imparziale e il sostegno logistico ai Comuni che lo attuano, questo modello potrebbe presentare un interessante potenziale di trasferibilità. La mediazione volontaria potrebbe svilupparsi sia in altri contesti che per varie forme di reati che implicano violenza fisica o comunicativa (p. es. mobbing e minacce). Per concludere, il rapporto rileva i vantaggi che un maggiore sviluppo degli approcci di giustizia riparatrice (conciliazione e mediazione sia penale che extragiudiziale) avrebbe in Svizzera in termini di rafforzamento dell'efficacia delle misure e di prevenzione della recidiva.

Il programma nazionale di prevenzione Giovani e violenza vuole contribuire a costituire una base di conoscenze sulle buone pratiche nella prevenzione della violenza giovanile, allo scopo di offrire ai decisori e agli specialisti locali un sostegno nella scelta e nello sviluppo di misure di prevenzione. Il presente rapporto aggiunge un ulteriore tassello alla raccolta di informazioni.

Ludwig Gärtner

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

A nome del gruppo di gestione strategica tripartito del programma nazionale Giovani e violenza

Foreword by the tripartite steering group

Acts of delinquency or violence committed by minors can also be dealt with effectively outside of the judicial system. This view, held by the Vaud cantonal police, has been the inspiration for the Puero programme. The programme is based on two practical tools that can be taken up by municipalities: networking among the professionals involved in dealing with a criminal offence, and extra-judicial conciliation between the perpetrator and the victim. The steering group of the Youth and Violence prevention programme decided in 2011 to evaluate this project that had been proposed by the Canton of Vaud, with a view to exploring the advantages of an extra-judicial initiative in managing juvenile delinquency.

Evaluation of the way in which these two innovative instruments have been implemented since 2007 in the Vaud context shows that they offer definite advantages. Networking among the professionals involved on a basis of shared confidentiality, though challenging and difficult to carry out in practice, is essential. Extra-judicial conciliation has proved to be a satisfactory tool, complementary to the justice system, in dealing with certain acts of violence or delinquency. It has advantages in terms of cost, speed of execution and reduced rates of reoffending. Providing it is managed by the canton or prefect, it draws on the involvement of a neutral third party and the municipalities which adopt it receive adequate logistical support, the model has potential for transfer to other contexts. Voluntary mediation could not only be developed in other settings but could also be used in dealing with several forms of criminal offence involving physical and communicative violence (including harassment or threatening behavior). Finally, the report points out the advantage of the wider adoption in Switzerland of approaches involving restorative justice, with a view to making existing measures more effective and preventing reoffending.

The national Youth and Violence prevention programme provides a basis of good practice for preventing violence among young people, offering local decision-makers and specialists support in the choice and development of prevention measures. This evaluation report is a further contribution to the work currently in progress.

Ludwig Gärtner

Federal Social Insurance Office

Head of the Family, Generations and Society Domain

on behalf of the tripartite steering group of the national Youth and Violence programme.

Tables des matières

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| RÉSUMÉ | III |
| ZUSAMMENFASSUNG | IX |
| RIASSUNTO | XVII |
| SUMMARY | XXIII |
| 1 INTRODUCTION | 1 |
| 1.1 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION | 1 |
| 1.2 PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION | 1 |
| 1.3 ORGANISATION DU RAPPORT | 4 |
| 2 CONTEXTE, DESCRIPTION DES OBJETS ET RÉSULTATS | 7 |
| 2.1 CONTEXTE VAUDOIS DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE | 7 |
| 2.2 PROGRAMME PUERO..... | 11 |
| 2.3 LES RÉSEAUX PUERO..... | 14 |
| 2.4 LES CONTRATS DE CONCILIATION EXTRAJUDICIAIRES..... | 22 |
| 3 PROSPECTIVES | 47 |
| 3.1 RECOMMANDATIONS POUR LES CONTRATS DANS LE SYSTÈME VAUDOIS..... | 47 |
| 3.2 RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE RÉOLUTION EXTRAJUDICIAIRE DES CONFLITS EN SUISSE | 49 |
| 3.3 ÉLÉMENTS DE DÉVELOPPEMENT POUR UNE RÉOLUTION EXTRAJUDICIAIRE EN MATIÈRE DE DÉLINQUANCE JUVÉNILE | 53 |
| 4 SOURCES DE L'ÉVALUATION | 55 |
| 4.1 BIBLIOGRAPHIE..... | 55 |
| 4.2 LISTE DES INTERLOCUTEURS CONTACTÉS..... | 57 |
| ANNEXE : LOGFRAMES DES OBJETS D'ÉVALUATION | 59 |

RÉSUMÉ

Sous la conduite de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Programme national de prévention Jeunes et violence prévoit de constituer une base de savoir sur les bonnes pratiques de la prévention de la violence juvénile, notamment en évaluant un certain nombre de pratiques cantonales et communales. C'est dans ce cadre que se situe l'évaluation du programme Puero de la police cantonale vaudoise. Le présent rapport restitue les résultats de cette évaluation et propose un élargissement sous la forme de perspectives en matière de résolution extrajudiciaire de la délinquance juvénile, dans une approche de justice réparatrice.

Le programme Puero est composé des deux instruments suivants:

- Le travail en réseau au niveau local autour d'un problème de délinquance juvénile (ci-après : les réseaux).
- Le contrat de conciliation extrajudiciaire entre un lésé et un mineur impliqué ainsi que sa famille, afin d'éviter un passage devant le Tribunal des mineurs (ci-après : les contrats).

La police cantonale a lancé ces instruments sur la base de deux constats principaux : le manque de coordination et d'implication des autorités locales d'une part, et le délai trop long entre la commission des délits et la réaction des autorités d'autre part. La mise en œuvre concrète de ces deux instruments est laissée prioritairement aux autorités communales.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation vise à analyser la conception, la mise en œuvre et les effets de ces instruments. Elle se base sur plusieurs sources et méthodes de travail. D'une part, les références directes ou indirectes issues de la recherche, en criminologie principalement, ont été récoltées et analysées afin de présenter le contexte scientifique des instruments évalués. Des entretiens avec des enseignants et chercheurs universitaires ont complété cette dimension. D'autre part, des entretiens avec les différentes parties prenantes du projet ont permis d'appréhender la pertinence, la cohérence et l'efficacité de la démarche. Au niveau cantonal, nous avons ainsi réalisé des entretiens et échanges avec les porteurs du projet de la police cantonale, ainsi que les différents partenaires, dont notamment le Tribunal des Mineurs, pour analyser la question-clé de l'effet sur la récidive. Enfin, au niveau communal, nous avons mené des entretiens avec les acteurs responsables de la mise en œuvre des deux instruments, mais aussi des bénéficiaires (mineurs impliqués dans un contrat).

Évaluation des réseaux

Le premier instrument du programme Puero, le réseau, est destiné à aider les autorités communales et cantonales à mieux se coordonner localement afin de répondre à des problématiques identifiées de délinquance juvénile. Il repose sur les bases théoriques de la gouvernance locale et de l'approche par problème. Il vise une triple proximité :

- spatiale, dans le cadre local de l'occurrence des problèmes ;
- temporelle, dans un délai aussi bref que possible après le début des problèmes ;

- et relationnelle, en mettant en lien des acteurs institutionnels actifs localement et en sensibilisant les familles.

La notion de réseau rappelle aussi que la police est un acteur parmi d'autres dans le domaine de la prévention et de la réaction à la délinquance. Le réseau place cependant le secret partagé au centre, ce qui restreint la participation aux seuls professionnels impliqués, excluant par exemple les associations de parents ou de quartier.

L'absence d'effectivité constatée pour ces réseaux - seul un réseau a été mené formellement - peut s'expliquer par une mise sur pied ad hoc, où il faut à chaque fois « inventer » une coopération qui dans les faits n'existe pas toujours, ainsi que par les difficultés pour les acteurs de concrétiser le partage du secret professionnel. On peut évidemment faire l'hypothèse que des actions locales de coordination existent, mais sans se référer formellement à la notion de réseau initiée par la police.

Le modèle des réseaux a eu le mérite de rappeler l'importance de la coordination locale, dans une approche de secret partagé, très pragmatique et basée sur des cas concrets.

Recommandations sur les réseaux

L'évaluation a permis de mettre en évidence plusieurs pistes pour soutenir le développement de ces réseaux:

- L'approche par réseau avec secret partagé pourrait gagner à s'insérer dans la mise en place d'instances formalisées de gouvernance locale, comme les Conseils régionaux de prévention et de sécurité (CRPS) dans le canton de Vaud. Les réseaux constitueraient un « produit » de ces instances, sous la forme d'un projet à mener après l'identification de problèmes locaux.
- Un soutien externe semble nécessaire pour le lancement des procédures de gouvernance locale, notamment pour établir les besoins prioritaires de la région.
- Le travail en groupe avec secret partagé prendrait tout son sens avec le développement d'outils de justice réparatrice, sous forme par exemple de médiation volontaire et extra-judiciaire.

Évaluation des contrats

Le deuxième instrument, le contrat, est destiné à offrir une alternative au dépôt de plainte lors de délits mineurs, non poursuivis d'office, afin d'accélérer la réponse et de faire participer l'auteur à une réparation concrète. L'instrument est conçu principalement pour les communes qui connaissent des déprédations sur leur territoire, et pour des personnes impliquées mineures ou de moins de 25 ans, sans antécédent judiciaire.

Les fondements théoriques qui sous-tendent l'instrument du contrat de conciliation extrajudiciaire sont doubles :

- la privatisation du règlement des différends
- la justice réparatrice

La première caractéristique des contrats est de promouvoir un règlement non-judiciaire des délits poursuivis sur plainte. Il s'agit donc de privatiser la négociation, sans passer par une institution judiciaire spécialisée, considérée par les concepteurs comme trop lente et pas nécessairement adaptée aux actes et aux caractéristiques des auteurs.

Par ailleurs, cet instrument montre une certaine familiarité avec la notion de justice réparatrice - notion qu'il nous a paru donc intéressant de mobiliser comme cadre de référence - même si des dissemblances importantes existent entre les deux. La justice réparatrice promeut le règlement de différends directement entre les acteurs impliqués, dans le but de réparer le tort commis, en insistant sur la compréhension entre les deux parties et le retour à une situation pacifiée. Les contrats se positionnent dans le champ de la justice réparatrice principalement par les éléments suivants:

- La rencontre directe entre les deux parties et leur entourage (famille).
- L'appropriation du règlement du cas par les parties.
- L'importance mise sur la réparation du tort causé (limitée ici à la réparation matérielle).
- L'implication personnelle que l'auteur doit investir dans la réparation.
- L'objectif d'élargir les avantages de la résolution à la communauté locale (« maillage civique » est le terme utilisé par les concepteurs des contrats).

Par contre, d'autres éléments divergent fortement de la justice réparatrice:

- La victime n'est pas personnellement lésée, mais représente une personne morale (la commune).
- Le contrat ne réserve pas une place centrale aux excuses de la part de l'auteur et au pardon entre les deux parties, notamment du fait que la victime est une personne morale.
- Il n'y a pas de tierce personne pour positionner les parties dans une relation égalitaire de communication. Le responsable communal devient une sorte de « juge milicien ». Dans sa forme actuelle, le contrat est donc plutôt une négociation, mais cette négociation se passe entre deux parties dans une relation asymétrique, car l'un représente une autorité. Or, du point de vue théorique, l'asymétrie pose problème dans une négociation.

Les recherches consacrées aux outils de justice réparatrice relèvent un certain nombre d'avantages de cette approche en comparaison avec la procédure pénale classique : un meilleur sentiment de justice rendue, une réalisation effective des mesures de réparation, une récurrence comparable, voire inférieure chez les auteurs d'actes de violence, une augmentation du sentiment de sécurité chez la victime.

Ainsi, cet instrument peut être considéré comme pertinent et il semble exister une opportunité pour le développement d'un outil extrajudiciaire de justice réparatrice.

Au niveau des réalisations, l'importance quantitative des contrats signés est assez marginale. Une cinquantaine de contrats ont été signés en 4 ans, dans 12 communes sur les 318 communes que compte le canton de Vaud. Il y a eu un « pic » de contrats signés en 2009 et 2010; il semble ne plus y en avoir eu depuis 2012. Les communes qui ont recours aux contrats de conciliation extrajudiciaires sont principalement des communes rurales, en regard de la répar-

tition du nombre d'actes susceptibles de faire l'objet d'une conciliation. Plusieurs communes urbaines et d'agglomération ont également expérimenté cet instrument. On constate cependant l'absence totale de mise en œuvre de conciliations à Lausanne, ainsi que dans d'autres villes de taille moyenne (Morges, Montreux, Nyon, Yverdon).

La plupart ont mené ces contrats suite à des infractions liées au patrimoine communal. La volonté politique de la personne en charge de la sécurité est déterminante pour l'usage des contrats. Les polices communales sont en général très impliquées. Les raisons invoquées par les communes urbaines pour ne pas adopter cet instrument sont notamment la charge de travail attendue et la perception d'une efficacité moindre que le recours à la justice pénale.

Sur la base de notre analyse exploratoire des données à disposition (comparaison des taux de récidive des mineurs impliqués dans les contrats avec les chiffres de récidive globale), on constate que :

- La récidive spécifique (mêmes types d'actes) est améliorée (0% dans notre échantillon, contre 7% en moyenne)
- La récidive non-spécifique est comparable (32% contre 29%).

Dans la comparaison, il est à noter que les mineurs impliqués dans un contrat ne présentent pas un profil d'individus à risque de développer une carrière de délinquant, donc de récidiver. Il s'agit de personnes impliquées localement, dont une majorité de Suisses, pour lesquels le taux de récidive est statistiquement plus bas.

Finalement, l'instrument du contrat proposé par la police cantonale vaudoise souffre d'une lacune dans sa mise œuvre, étant donné que cette dernière est laissée à la charge des communes, ce qui représente un coût administratif non négligeable. De plus, il mêle deux dimensions qui semblent difficilement compatibles : la volonté d'un contact direct entre lésé et personne impliquée pour faire comprendre les enjeux de chacun (justice réparatrice) et une dimension de justice « classique » qui insiste sur la sanction et le rôle de « juge » joué par l'autorité communale. Bien que ces deux aspects convergent dans leurs objectifs de réduction de la récidive et de la criminalité en général, l'instrument gagnerait à être positionné clairement dans la justice réparatrice.

Recommandations sur les contrats

Quatre domaines d'optimisation, liés entre eux, ont été identifiés pour les contrats dans le système vaudois :

- Une gestion plus stratégique des contrats, par exemple par un encadrement et un pilotage plus structurés au niveau cantonal, pour faciliter la mise en œuvre locale et permettre de mieux l'évaluer.
- Une meilleure information des parties sur l'existence de l'outil - notamment par le biais des polices - de manière générale en amont, mais aussi concrètement dès l'identification des personnes impliquées ou l'ouverture d'une instruction pénale.

- Un soutien aux communes pour la mise en œuvre, par la désignation et la mise à disposition de professionnels (un tiers qui participerait, voire organiserait la démarche) disposant des compétences adéquates pour assurer un soutien opérationnel.
- La mise en évidence de la dimension réparatrice, principalement en introduisant la présence d'un médiateur, garant des conditions de la négociation.

Il est envisageable que le tiers neutre cumule les fonctions de médiateur et de support opérationnel, ce qui aurait un avantage certain de rationalité au niveau des ressources. On peut suggérer pour ce faire un profil de type médiateur, travailleur social, travailleur social de proximité, voire juriste avec formation de médiateur. Une commune urbaine vaudoise (dont le concept en est au stade de l'approbation politique) entend mettre en place un système proche des contrats, mais en utilisant un travailleur social comme facilitateur encadrant de la démarche, plutôt que les autorités politiques ou policières. Cela nous semble un ajustement extrêmement intéressant de l'instrument, non seulement du point de vue logistique, mais surtout du point de vue éducatif, ce dernier aspect étant la base de l'instrument.

Prospectives

Le modèle du contrat initié par la police vaudoise pourrait, moyennant des aménagements, se développer dans d'autres cadres. En effet, un enseignement majeur qui ressort de notre analyse théorique et comparative est le caractère limité du développement, en Suisse, des mécanismes de résolution de conflits hors système judiciaire et à dimension réparatrice.

Cela est d'autant plus étonnant que la Suisse se caractérise par un fédéralisme judiciaire fort, qui laisse une grande autonomie aux cantons. Les avantages d'une forme nouvelle de réponse à la délinquance des mineurs dans sa dimension extrajudiciaire se situent au niveau des coûts (moins de coûts de l'administration judiciaire et de coûts de charges d'avocats pour les parties impliquées) et de la rapidité. Les avantages de sa dimension réparatrice se situent au niveau de l'effet éducatif et de l'impact en termes de diminution de la récidive.

Le potentiel d'un traitement extrajudiciaire relève également de nombreux avantages du point de vue des victimes :

- La réponse pénale à la délinquance n'est généralement pas la priorité des victimes. En dehors des dépôts de plainte pour des raisons d'assurance, seulement une minorité de victimes de délits en fait état à la police ou au ministère public. Cette proportion diminue encore quand il s'agit de délit avec violence, donc précisément ceux où le contact permet l'identification de l'auteur et ouvre la porte à une potentielle procédure de réparation.
- La raison principale de renonciation à déposer une plainte par les victimes tient au fait qu'elles estiment le délit peu grave, qu'elles ont résolu l'affaire par elles-mêmes ou que la police ne pourrait probablement pas régler le cas.

Ainsi, du point de vue du but poursuivi par la victime, la voie pénale de règlement du problème n'est ni la seule option, ni celle majoritairement privilégiée.

Il faut souligner que la médiation dite « déléguée », c'est-à-dire proposée par un magistrat dans le cadre d'une procédure pénale, existe en droit suisse des mineurs, sans toutefois être

dans la pratique très répandue. Le Canton de Fribourg en a l'usage le plus important en Suisse romande. Toutefois, la médiation dite « volontaire » en matière juvénile pourrait être proposée hors procédure judiciaire. Les parties devraient pouvoir en être informées déjà en amont, pour mettre en place une médiation pré-judiciaire.

Les parties au conflit peuvent saisir un médiateur sur une base totalement privée – l'exemple vaudois démontre que cette privatisation est possible. Il convient de mentionner que la mise en œuvre d'outils de ce type ne nécessite pas de révision du cadre légal actuel, ce qui constitue indéniablement un facteur facilitant pour son développement.

Quant à la typologie des délits couverts, cette médiation volontaire peut et devrait aussi innover par rapport à l'expérience vaudoise. Les conciliations extrajudiciaires sont limitées à des cas de déprédations sur des biens communaux. Or, la seule limite dans son application concerne les délits poursuivis d'office, qui ne peuvent par définition pas faire l'objet d'un traitement extrajudiciaire. Dans les délits impliquant de la violence physique ou symbolique (menace), de nombreux actes ne sont pas poursuivis d'office et peuvent donc faire place à ce mode alternatif de règlement.

Le développement de cet espace réparateur et extrajudiciaire, en particulier pour les mineurs, nécessiterait les éléments suivants:

- Une volonté politique pour régler le financement, piloter les moyens et développer les procédures.
- Des moyens formalisés pour assurer son déploiement (communication, formation, échange de pratiques, ressources en personnel).
- Une consultation des tribunaux pour gérer les interfaces entre le processus de plainte pénale et les processus de règlement extrajudiciaire.
- La capacité de déployer l'information sur l'existence de l'instrument, notamment par l'intermédiaire de la police ou d'autres voies (centres LAVI, instances cantonales ou fédérales).
- La mise en place des conditions opérationnelles de la médiation (identification des professionnels formés, élaboration des règles, mise à disposition de locaux neutres, etc.).
- L'élaboration d'un système de suivi et de controlling, notamment pour surveiller le risque de biais et de développement d'une justice à deux vitesses.
- La clarification de la dimension financière, notamment qui assume les coûts principalement liés au paiement du travail du médiateur. Pour ce dernier point, l'option privilégiée est la prise en charge par l'Etat.

En conclusion, le canton de Vaud, à travers le projet Puero, a jeté des bases d'une démarche nouvelle, extrajudiciaire par nature, de traitement de la délinquance juvénile. Bien que les aspects conceptuels de cette expérience soient relativement limités, l'évaluation démontre le potentiel pour développer cet outil, notamment en l'orientant vers une meilleure adéquation avec une dimension réparatrice. Au-delà des contrats de conciliation extrajudiciaires dans leur forme actuelle, la possibilité d'un espace extrajudiciaire et orienté sur la réparation comme réponse à certaines formes de délinquance mérite une place plus grande en Suisse.

ZUSAMMENFASSUNG

Das nationale Präventionsprogramm Jugend und Gewalt unter der Federführung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) soll eine Wissensbasis zur „Good Practice“ für die Prävention der Jugendgewalt aufbauen. Dazu werden bestimmte Praktiken der Kantone und Gemeinden evaluiert. Die Evaluation des Programms Puero der Waadtländer Kantonspolizei ist in diesem Rahmen anzusiedeln. Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse der Evaluation und schlägt als Erweiterung des Programms Zukunftslösungen für die aussergerichtliche Behandlung der Jugendkriminalität nach dem Prinzip der wiedergutmachenden Justiz (restorative Justice) vor.

Das Programm Puero besteht aus den beiden folgenden Instrumenten:

- Zusammenarbeit in lokalen Netzwerken bei Vorfällen, die durch Jugendliche/Minderjährige begangen wurden (nachstehend: Netzwerke).
- Vertrag über die aussergerichtliche Schlichtung zwischen einem Geschädigten und einem Minderjährigen mit Einbezug der Familie, um den Gang vor das Jugendgericht zu vermeiden (unten: Verträge).

Die Kantonspolizei hat die Instrumente ausgehend von zwei Grundgedanken entwickelt: erstens fehlende Koordination und Einbezug der lokalen Behörden, zweitens zu lange Fristen zwischen der Begehung der Delikte und der Reaktion der Behörden. Die konkrete Anwendung der beiden Instrumente ist prioritär Aufgabe der Gemeindebehörden.

Evaluationsmethodik

Die Evaluation untersucht die Entwicklung, Umsetzung und Auswirkungen der Instrumente. Sie stützt sich auf mehrere Quellen und Arbeitsmethoden. Zum einen wurden direkte und indirekte Referenzen aus der kriminologischen Forschung gesammelt und analysiert, um den wissenschaftlichen Kontext der zu evaluierenden Instrumente zu beschreiben. Interviews mit Lehrpersonen und Forschenden an Universitäten ergänzten diesen Aspekt. Zum anderen fanden Gespräche mit den verschiedenen Stakeholdern des Projekts statt, um die Relevanz, Kohärenz und Effizienz des Vorgehens zu beurteilen. Auf kantonaler Ebene führten wir Interviews und Diskussionen mit den Projektträgern bei der Kantonspolizei und den verschiedenen Partnern, u.a. mit dem Jugendgericht, um die Schlüsselfrage der Auswirkung auf die Rückfälligkeit zu analysieren. Auf Gemeindeebene schliesslich fanden Gespräche mit den für die Umsetzung der beiden Instrumente zuständigen Akteuren und mit den Begünstigten (an einem Vertrag beteiligte Minderjährige) statt.

Evaluation der Netzwerke

Das Netzwerk, das ein Instrument des Programms Puero, soll den Gemeinde- und Kantonsbehörden helfen, die Reaktion auf erkannte Jugendgewaltprobleme lokal besser zu koordinieren. Dieses stützt sich auf die Theorie des „Local Government“ und verfolgt einen problemorientierten Ansatz. Damit sollen drei Ziele gleichzeitig verfolgt werden:

- Räumlich, im Nahbereich der aufgetretenen Probleme;
- Zeitlich, möglichst rasch nach Auftreten der Probleme;
- beziehungsmässig, indem die lokal zuständigen institutionellen Akteure zusammengeführt und die Familien sensibilisiert werden.

Der Begriff Netzwerk verdeutlicht zudem, dass die Polizei in der Kriminalitätsprävention und -intervention nur einer von mehreren Akteuren ist. Allerdings stellt das Netzwerk eine gemeinsame Geheimhaltungspflicht in den Mittelpunkt, wodurch die Teilnahme auf Fachleute eingeschränkt wird und so z. B. Eltern- oder Quartiervereine ausgeschlossen bleiben.

Dass solche Netzwerke nachweislich nicht effektiv sind (nur eines wurde formell konkretisiert), erklärt sich womöglich daraus, dass sie fallweise eingerichtet werden, sodass man die Zusammenarbeit immer wieder neu "erfinden" muss bzw. faktisch kaum zusammenarbeitet. Problematisch für die Akteure ist auch der Umgang mit der gemeinsamen Geheimhaltungspflicht. Selbstverständlich ist davon auszugehen, dass lokale Koordinierungsmassnahmen – allerdings ohne formellen Bezug zum Konzept der von der Polizei lancierten Netzwerke – existieren.

Das Verdienst des Netzwerk-Modells besteht darin, dass es die Schlüsselrolle der lokalen Koordination nach dem pragmatischen und auf konkreten Fällen beruhenden Ansatz der gemeinsamen Geheimhaltungspflicht betont.

Empfehlungen zu den Netzwerken

Die Evaluation zeigte mehrere Denkanstösse zur Förderung der Entwicklung der Netzwerke auf.

- Der Ansatz, Netzwerke mit gemeinsamer Geheimhaltungspflicht bei der Einrichtung formeller lokaler Governance-Stellen – wie z.B. Präventions- und Sicherheitsgremien (Conseils régionaux de prévention et de sécurité, CRPS) im Kanton Waadt – zu berücksichtigen, könnte zielführend sein. Die Netzwerke wären sozusagen ein "Produkt" dieser Gremien: Sie würden wie ein Projekt durchgeführt, wenn lokale Probleme erkannt werden.
- Für die Lancierung der lokalen Governance-Verfahren bedarf es externer Unterstützung, insbesondere für die Identifizierung der prioritären örtlichen Bedürfnisse.
- Im Hinblick auf die Entwicklung einer wiedergutmachenden Justiz, die freiwillig und aussergerichtlich schlichten will, käme die Arbeit in Gruppen mit gemeinsamer Geheimhaltungspflicht voll zum Tragen.

Evaluation der Verträge

Der Vertrag, das zweite Instrument, soll bei von Minderjährigen begangenen Antragsdelikten eine Alternative zur Klageeinreichung bieten, um die Reaktion zu beschleunigen und um den Täter konkret in die Wiedergutmachung einzubeziehen. Das Instrument richtet sich hauptsächlich an Gemeinden, auf deren Gebiet Sachbeschädigungen begangen wurden, sowie an Minderjährige oder unter 25-jährige Jugendliche ohne Vorstrafen.

Der aussergerichtliche Schlichtungsvertrag beruht auf einer zweifachen theoretischen Grundlage:

- Privatisierung der Streitbeilegung
- Wiedergutmachende Justiz

Das wichtigste Merkmal der Verträge besteht in der Förderung der aussergerichtlichen Beilegung von Antragsdelikten. Die Verhandlungen werden "privatisiert", d.h. ohne Verfahren vor einem spezialisierten Gericht durchgeführt, das in den Augen der Konzeptbegründer zu langsam arbeitet und den Taten bzw. Eigenschaften der Täter nicht immer gerecht wird.

Im Übrigen weist das Instrument eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Begriff wiedergutmachende Justiz auf, der deshalb (trotz der grösseren Unterschiede) als Referenzrahmen dienen soll. Die wiedergutmachende Justiz fördert die unmittelbare Streitbeilegung durch die beteiligten Akteure, um begangenes Unrecht wiedergutzumachen, wobei das Verständnis zwischen den beiden Parteien und die Rückkehr zu einem friedlichen Miteinander im Vordergrund stehen. Die Verträge sind hauptsächlich wegen folgender Elemente dem Bereich der wiedergutmachenden Justiz zuzuordnen:

- Direkte Begegnung zwischen den beiden Parteien und ihrem Umfeld (Familien).
- Die Parteien übernehmen die Verantwortung für die Streitbeilegung.
- Der Akzent liegt auf der Wiedergutmachung des verursachten Unrechts (hier auf materielle Wiedergutmachung beschränkt).
- Persönliches Engagement des Täters für die Wiedergutmachung.
- Ziel ist es, die Vorteile dieser Streitbeilegung auf die lokale Gemeinschaft (die Initianten des Vertrags verwenden den Begriff "maillage civique", Verflechtung der zivilen Kreise) zu erweitern.

Dagegen unterscheiden sich andere Elemente deutlich von der wiedergutmachenden Justiz:

- Das Opfer ist nicht persönlich geschädigt, sondern stellt eine juristische Person dar (Gemeinde).
- Der Vertrag ordnet der Entschuldigung des Täters bzw. der Vergebung zwischen den beiden Parteien keinen zentralen Stellenwert zu, vor allem weil es sich beim Opfer um eine juristische Person handelt.
- Es gibt keine Drittperson, die den Parteien hilft, gleichberechtigt zu kommunizieren. Der Verantwortliche der Gemeinde wird zu einer Art "Milizrichter". Die heutige Vertragsform ähnelt eher einer Verhandlung, die sich in einem asymmetrischen Verhältnis zwischen den Parteien – eine Partei vertritt eine Behörde – abspielt. Theoretisch gesehen ist die Asymmetrie in Verhandlungen jedoch problematisch.

Forschungen zeigen, dass das Instrumentarium der wiedergutmachenden Justiz verglichen mit dem klassischen Strafverfahren einige Vorteile aufweist: besseres Gefühl von wiederhergestellter Gerechtigkeit, effektive Durchführung der Wiedergutmachungsmassnahmen, vergleichbare

oder sogar niedrigere Rückfallzahlen bei den Urhebern von Gewalttaten und höheres Sicherheitsgefühl beim Opfer.

Die Relevanz dieses Instruments ist demnach erwiesen. Es existiert offensichtlich ein Potenzial für die Entwicklung eines Instruments der wiedergutmachenden Justiz.

Quantitativ spielen die unterzeichneten Verträge in der Praxis eine marginale Rolle. In vier Jahren wurden in 12 der 318 Waadtländer Gemeinden rund 50 Verträge unterzeichnet. 2009 und 2010 erreichte die Zahl der unterzeichneten Verträge einen Höchststand, doch seit 2012 kamen scheinbar keine mehr zustande. Gemessen an der Verteilung der Anzahl Taten, für die eine Schlichtung möglich ist, haben hauptsächlich ländliche Gemeinden von den aussergerichtlichen Schlichtungsverträgen Gebrauch gemacht. Mehrere städtische und Agglomerationsgemeinden haben das Instrument ebenfalls getestet. In Lausanne und in anderen mittelgrossen Städten (Morges, Montreux, Nyon, Yverdon) wurde es indessen nie angewandt.

Die meisten Gemeinden setzten die Verträge infolge von strafbaren Handlungen ein, die Gebäude im Gemeindebesitz betrafen. Entscheidend für den Einsatz der Verträge war der politische Wille des Sicherheitsverantwortlichen. Die Gemeindepolizei ist in der Regel wesentlich beteiligt. Die städtischen Gemeinden geben an, vor allem wegen der erwarteten Arbeitsbelastung und der verglichen mit der Strafjustiz niedriger wahrgenommenen Effizienz auf die Verträge zu verzichten.

Gestützt auf unsere explorative Datenanalyse (Vergleich der Rückfallquoten von an den Verträgen beteiligten Minderjährigen mit den globalen Rückfallquoten) ist Folgendes festzustellen:

- Die spezifischen Rückfälle (Straftaten gleicher Art) haben sich verbessert (0% in unserer Stichprobe gegenüber 7% im Durchschnitt).
- Die nichtspezifischen Rückfälle sind vergleichbar (32% gegenüber 29%).

Der Vergleich zeigt, dass die an einem Vertrag beteiligten Minderjährigen kein individuelles Risikoprofil mit der Gefahr, kriminell zu werden, d.h. rückfällig zu werden, aufweisen. Es handelt sich um lokal involvierte Personen, mehrheitlich Schweizer, mit einer statistisch tieferen Rückfallquote.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Umsetzung des von der Waadtländer Kantonspolizei vorgeschlagenen Instruments ein Defizit aufweist: Sie wird den Gemeinden überlassen, was erhebliche Verwaltungskosten bedeutet. Zudem werden zwei schwer vereinbare Aspekte vermischt: der Wunsch nach einem direkten Vertrag zwischen Geschädigtem und Schädiger, damit sie sich mit ihren Positionen auseinandersetzen (wiedergutmachende Justiz), und der Aspekt der "klassischen" Justiz, die die Sanktionen und die "Richterrolle" der Gemeindebehörde betont. Die beiden Aspekte verfolgen zwar als gemeinsames Ziel die Senkung der Rückfallquote und der Straftaten allgemein, aber es wäre sinnvoller, das Instrument eindeutig der wiedergutmachenden Justiz zuzuordnen.

Empfehlungen zu den Verträgen

Für die Verträge der Waadtländer Polizei sind vier miteinander verbundene Verbesserungsbereiche zu nennen:

- Strategischerer Einsatz der Verträge, z.B. klarer strukturierte Begleitung und Steuerung auf kantonaler Ebene, um die lokale Umsetzung und die Bewertung zu erleichtern.
- Bessere allgemeine Information der Parteien, vor allem durch die Polizei, über das Instrument im Vorfeld, konkrete Information ab der Identifizierung der involvierten Personen bzw. ab der Eröffnung des Strafverfahrens.
- Hilfe für die Gemeinden bei der Umsetzung durch Ernennung und Bereitstellung von Fachleuten (eine Drittperson beteiligt sich bzw. organisiert den Prozess) mit angemessenen Kompetenzen für die operative Unterstützung.
- Aufzeigen der wiedergutmachenden Dimension vor allem mit der Präsenz eines Mediators, der Garant für ordentliche Verhandlungsbedingungen ist.

Eine neutrale Drittperson könnte gleichzeitig die Aufgabe des Mediators und der operativen Unterstützung wahrnehmen, um die Ressourcen rationeller einzusetzen. Vorgeschlagen wird folgendes Standardprofil des Mediators: Sozialarbeiter, gemeindenaher Sozialarbeiter oder Jurist mit Weiterbildung in Mediation. Eine städtische Waadtländer Gemeinde (deren Konzept derzeit politisch abgesegnet wird) hat vor, ein vertragsähnliches System einzuführen, wobei allerdings nicht die politischen oder polizeilichen Behörden, sondern ein Sozialarbeiter den Prozess als Fazilitator begleitet. Wir sehen darin eine sehr vielversprechende Anpassung des Instruments nicht nur in logistischer, sondern vor allem in pädagogischer Hinsicht; der letzte Aspekt bildet ja die Grundlage des Instruments.

Aussichten

Das von der Waadtländer Polizei lancierte Vertragsmodell könnte mit bestimmten Anpassungen auch in anderen Kontexten zum Einsatz kommen. Eine wichtige Erkenntnis aus unserer theoretischen und komparativen Analyse lautet, dass die Möglichkeiten für aussergerichtliche, wiedergutmachende Konfliktschlichtungsmechanismen in der Schweiz noch begrenzt entwickelt sind.

Dies ist eine erstaunliche Erkenntnis, denn die Schweiz zeichnet sich durch ein ausgeprägt föderales Justizwesen mit grosser Autonomie der Kantone aus. Die Vorteile der neuen Reaktion auf die Jugendkriminalität mit einer aussergerichtlichen Dimension betreffen vor allem die Kosten (niedrigere Gerichtsverwaltungskosten, niedrigere Anwaltskosten für die beteiligten Parteien) und die Schnelligkeit. Die Vorteile der eigentlichen wiedergutmachenden Dimension bestehen in der erzieherischen Wirkung und im Einfluss auf die sinkenden Rückfallzahlen.

Das Potenzial der aussergerichtlichen Behandlung bietet auch für die Opfer zahlreiche Vorteile:

- Für das Opfer ist allgemein nicht die Reaktion der Strafrechtsorgane prioritär. Abgesehen von Klagen, die aus Versicherungsgründen eingereicht werden, wendet sich nur ein

kleiner Anteil der Opfer an die Polizei bzw. an die Staatsanwaltschaft. Dieser Anteil ist bei Gewaltdelikten noch geringer – also genau dann, wenn der Kontakt die Identifizierung des Täters erlaubt und damit die Möglichkeit eines Wiedergutmachungsverfahrens erschliesst.

- Die Opfer verzichten vor allem darauf, Klage einzureichen, weil sie das Delikt für relativ banal halten, die Angelegenheit selbst geregelt haben oder weil sie denken, dass die Polizei den Fall ohnehin nicht lösen kann.

Mit Blick auf das vom Opfer angestrebte Ziel bildet der strafrechtliche Weg also weder die einzige noch die von der Mehrheit bevorzugte Lösung.

Die sogenannte "delegierte" Mediation, die der Richter in einem Strafverfahren anbietet, existiert zwar im schweizerischen Jugendstrafrecht, ist aber in der Praxis wenig verbreitet. In der Westschweiz macht der Kanton Freiburg am häufigsten davon Gebrauch. Die sogenannte "freiwillige" Mediation im Jugendstrafrecht könnte aussergerichtlich durchgeführt werden. Die Parteien müssten im Vorfeld informiert werden, um eine vorgerichtliche Mediation einzuleiten.

Die Konfliktparteien können auf rein privater Basis einen Mediator heranziehen: Das Waadtländer Beispiel zeigt, dass der private Weg möglich ist. Die Anwendung solcher Instrumente setzt keine Revision des heutigen Gesetzesrahmens voraus. Dieser Faktor erleichtert sicherlich die weitere Entwicklung des Instruments.

Zur Typologie der betroffenen Straftaten ist zu erwähnen, dass die freiwillige Mediation gegenüber dem Waadtländer Experiment auch innovativ wirken kann und soll. Aussergerichtliche Schlichtungen beschränken sich auf Sachbeschädigungen an Gemeindegut. Die einzige Grenze in der Anwendung betrifft die *Offizialdelikte*, die *per definitionem* nicht im Rahmen eines aussergerichtlichen Verfahrens behandelt werden können. Unter den Straftaten mit physischer oder symbolischer Gewalt (Drohungen) bilden zahlreiche Handlungen keine Offizialdelikte und kommen deshalb für diese alternative Konfliktbeilegung in Betracht.

Einen Raum für das wiedergutmachende aussergerichtliche Vorgehen besonders für Minderjährige zu gestalten, setzt Folgendes voraus:

- politischer Willen, um die Finanzierung zu regeln, die Mittel zu verwalten und die Verfahren zu entwickeln;
- formelle Mittel, um die Durchführung sicherzustellen (Kommunikation, Ausbildung, Austausch von Praktiken, Personalressourcen);
- Befragung der Gerichte, um die Schnittstellen zwischen strafrechtlichem Klageprozess und aussergerichtlichen Streitbeilegungsprozessen zu klären;
- die Fähigkeit, Informationen über das Instrument zu vermitteln (vor allem Polizei sowie Opferhilfeberatungsstellen, Kantons- oder Bundesinstanzen);
- operative Voraussetzungen für die Mediation (ausgebildete Fachleute finden, Regeln ausarbeiten, neutrale Räumlichkeiten bereitstellen usw.);

- Monitoring- und Controlling-System, vor allem um das Risiko der Voreingenommenheit und einer Justiz der zwei Geschwindigkeiten zu überwachen;
- Klärung der finanziellen Aspekte, vor allem der Kostenübernahme (hauptsächlich Vergütung des Mediators). Diesbezüglich geht die Präferenz dahin, dass der Staat die Kosten übernimmt.

Mit dem Projekt Puero hat der Kanton Waadt die Grundlagen für ein neues, essentiell aussergerichtliches Vorgehen zum Umgang mit Jugendkriminalität gelegt. Die konzeptuellen Gesichtspunkte des Experiments sind zwar relativ begrenzt, aber die Evaluation zeigt doch ein Entwicklungspotenzial auf. Dazu ist eine Ausrichtung bzw. bessere Übereinstimmung mit der Wiedergutmachung erforderlich. Neben den aussergerichtlichen Schlichtungsverträgen in ihrer aktuellen Form sollte die Möglichkeit von aussergerichtlichen wiedergutmachenden Verfahren als Reaktion auf bestimmte Kriminalitätsformen in der Schweiz mehr Raum gewinnen.

RIASSUNTO

Il programma nazionale *Giovani e violenza*, diretto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), prevede la creazione di una base di conoscenze sulle buone pratiche nella prevenzione della violenza giovanile attraverso la valutazione di un certo numero di pratiche cantonali e comunali. In questo quadro si situa la valutazione del programma *Puero* della polizia cantonale vodese. Il presente rapporto espone i risultati dello studio e li amplia proponendo prospettive in materia di risoluzione extragiudiziale dei casi di delinquenza giovanile secondo un approccio di giustizia riparatrice.

Il programma *Puero* si compone dei due strumenti seguenti:

- il lavoro di rete a livello locale attorno ad un problema di delinquenza giovanile (di seguito: le reti);
- il contratto di conciliazione extragiudiziale, concluso tra una vittima e un minore autore di reato (e la sua famiglia) per evitare un procedimento davanti al tribunale dei minorenni (di seguito: i contratti).

La polizia cantonale ha introdotto questi strumenti sulla base di due constatazioni importanti: la mancanza di coordinamento e di coinvolgimento delle autorità locali e il lasso di tempo eccessivo che intercorre tra il compimento del reato e la reazione delle autorità. L'attuazione concreta dei due strumenti è affidata principalmente alle autorità comunali.

Metodo della valutazione

L'obiettivo della valutazione è di analizzare la concezione, l'attuazione e gli effetti degli strumenti di cui sopra. Lo studio si basa su varie fonti e diversi metodi di lavoro. Innanzitutto sono state raccolte e analizzate le informazioni derivanti direttamente o indirettamente dalla ricerca (in particolare quella criminologica) per presentare il contesto scientifico degli strumenti oggetto della valutazione. Per completare questa prospettiva sono state condotte alcune interviste con insegnanti e ricercatori universitari. Inoltre, grazie a colloqui con i diversi attori che hanno preso parte al progetto è stato possibile valutare l'idoneità, la coerenza e l'efficacia della procedura. A livello cantonale si è proceduto a colloqui e scambi di vedute con i promotori del progetto della polizia e i loro diversi partner (tra cui il tribunale dei minorenni) per analizzare la questione fondamentale degli effetti sulla recidiva. Infine, a livello comunale gli autori della valutazione hanno raccolto sia le testimonianze degli attori responsabili di attuare gli strumenti del progetto che quelle di chi ne beneficia (i minori che hanno stipulato un contratto).

Valutazione delle reti

Il primo strumento del programma *Puero*, la rete, ha lo scopo di aiutare le autorità comunali e cantonali a migliorare il proprio coordinamento a livello locale per rispondere ai problemi di delinquenza giovanile identificati. Partendo dalla base teorica della *governance* locale e dell'approccio per problemi, la rete mira a una triplice prossimità:

- spaziale: nel contesto locale in cui si verificano i problemi;
- temporale: nei tempi più brevi possibili dopo la comparsa dei problemi;
- relazionale: mettendo in contatto gli attori istituzionali attivi localmente e sensibilizzando le famiglie.

La nozione di rete ricorda inoltre che la polizia è solo uno degli attori coinvolti nella prevenzione e reazione contro la criminalità. Tuttavia, essendo la rete incentrata sulla condivisione del segreto professionale, la partecipazione è ristretta ai soli professionisti, il che esclude, per esempio, le associazioni dei genitori o di quartiere.

La mancanza di effettività rilevata (una sola rete è stata infatti istituita ufficialmente) può essere spiegata da un'attuazione ad hoc, in cui è necessario instaurare di volta in volta una cooperazione che non sempre esiste nella realtà dei fatti, nonché dalla difficoltà per gli attori di concretizzare la condivisione del segreto professionale. Si può ovviamente ipotizzare che esistano delle azioni locali di coordinamento, le quali però non si rifanno ufficialmente alla nozione di rete della polizia.

Il modello della rete ha avuto il merito di ricordare l'importanza di un coordinamento locale condotto in modo pragmatico e sulla base di casi concreti secondo un approccio di condivisione del segreto professionale.

Raccomandazioni relative alle reti

La valutazione ha permesso di evidenziare diversi modi per promuovere lo sviluppo di queste reti:

- per migliorare l'approccio delle reti con condivisione del segreto professionale lo si potrebbe inserire nel contesto dell'istituzione di organismi ufficiali di *governance* locale, come i Consigli regionali per la prevenzione e la sicurezza (*Conseils régionaux de prévention et de sécurité*, CRPS) nel Cantone di Vaud; le reti sarebbero così un "prodotto" di questi organi, in forma di progetti condotti dopo l'individuazione di problemi locali;
- per dare il via a procedure di *governance* locale e in particolare per stabilire i bisogni prioritari della regione appare necessario un sostegno esterno;
- per avere pienamente senso, il lavoro di gruppo con condivisione del segreto professionale va abbinato a strumenti di giustizia riparatrice, p. es. in forma di mediazione volontaria ed extragiudiziale.

Valutazione dei contratti

Il secondo strumento del programma, il contratto, serve a evitare che sia sporta denuncia in caso di reati di lieve entità, non perseguibili d'ufficio, al fine di accelerare la reazione e di far partecipare l'autore a una riparazione concreta. Lo strumento è concepito principalmente per Comuni che presentano problemi di vandalismo sul proprio territorio e per autori minorenni o con meno di 25 anni senza precedenti penali.

I fondamenti teorici su cui si basa il contratto di conciliazione extragiudiziale sono due:

- la privatizzazione della risoluzione delle controversie;
- la giustizia riparatrice.

La prima caratteristica dei contratti è quella di promuovere la risoluzione extragiudiziale dei casi di reati perseguibili a querela di parte. Si tratta dunque di privatizzare la negoziazione senza passare per un'istituzione giudiziaria specializzata, che i realizzatori del programma considerano troppo lenta e non necessariamente adeguata agli atti e alle caratteristiche degli attori.

Questo strumento mostra inoltre una certa affinità con la nozione di giustizia riparatrice (nozione che è parso dunque interessante utilizzare come quadro di riferimento), seppure vi siano delle differenze sostanziali tra i due. La giustizia riparatrice, infatti, persegue la riparazione del torto commesso attraverso la risoluzione diretta delle controversie tra gli attori coinvolti, insistendo sull'intesa tra le parti e il ritorno ad una situazione pacifica. I contratti rientrano nell'ambito della giustizia riparatrice in particolare per gli elementi seguenti:

- l'incontro diretto tra le parti e le loro cerchie (familiari);
- l'appropriazione della risoluzione del caso da parte degli attori coinvolti;
- l'importanza data alla riparazione del torto commesso (limitata qui alla riparazione materiale);
- l'impegno personale che l'autore deve investire nella riparazione;
- l'obiettivo di estendere i vantaggi della risoluzione della controversia alla comunità locale (denominata «reticolo civico» dagli ideatori del contratto).

Altri elementi, invece, divergono fortemente dalla giustizia riparatrice:

- La vittima non è una persona lesa personalmente, ma rappresenta una persona giuridica (il Comune);
- il contratto non attribuisce un ruolo fondamentale alle scuse da parte dell'autore e al rappacificamento tra le parti, appunto perché la vittima è una persona giuridica;
- non vi è l'intervento di terzi affinché la comunicazione tra le parti avvenga su un piano di parità: il responsabile comunale diviene una sorta di "giudice di milizia"; nella sua attuale forma il contratto è dunque piuttosto una negoziazione, che però avviene tra due parti in relazione asimmetrica, poiché una parte rappresenta un'autorità; dal punto di vista teorico tale asimmetria rappresenta un problema per la negoziazione.

Dagli studi condotti sugli strumenti della giustizia riparatrice emerge che questo approccio mostra un certo numero di vantaggi rispetto al procedimento penale classico: una maggiore sensazione di giustizia, un'attuazione più efficace delle misure di riparazione, un rischio di recidiva simile (se non addirittura minore) per gli autori di violenza ed un accresciuto sentimento di sicurezza delle vittime.

Il contratto può quindi essere considerato uno strumento adeguato e sembra avere il potenziale per diventare uno strumento extragiudiziale di giustizia riparatrice.

A livello di attuazione, la quantità di contratti sottoscritti è abbastanza marginale: in quattro anni è stata conclusa una cinquantina di contratti in 12 dei 318 Comuni del Cantone di Vaud. Nel 2009 e nel 2010 c'è stato un picco, mentre dal 2012 sembra che non sia più stato firmato nessun contratto. Se si considera la ripartizione numerica degli atti suscettibili di una procedura di conciliazione, i Comuni che hanno fatto ricorso ai contratti di conciliazione extragiudiziale sono soprattutto quelli rurali. Anche numerosi Comuni urbani e degli agglomerati hanno prova-

to questo strumento. Si constata però l'assenza totale di contratti del genere sia a Losanna che in altre Città di media grandezza (Morges, Montreux, Nyon, Yverdon).

La maggior parte dei contratti è stata stipulata in seguito a danneggiamenti del patrimonio comunale. L'utilizzo dei contratti dipende inoltre in modo determinante dalla volontà politica della persona incaricata per la sicurezza. Generalmente la polizia comunale è molto coinvolta. I Comuni urbani che non adottano questo strumento adducono quali ragioni principali l'onere di lavoro previsto e l'impressione che il contratto abbia un'efficacia minore rispetto al ricorso alla giustizia penale.

Dalle analisi esplorative condotte sui dati disponibili (confronto tra i tassi di recidiva dei minori che hanno stipulato un contratto e quelli degli altri minori) risulta che:

- il tasso di recidiva specifico (nello stesso tipo di atti) è migliorato (lo 0 % nel nostro campione contro il 7 % in media);
- il tasso di recidiva non specifico è simile (il 32 % contro il 29 %).

Facendo un confronto tra i profili individuali, si nota che i minori che hanno stipulato un contratto non presentano un rischio di intraprendere una carriera criminale, ovvero di recidivare. Si tratta di persone attive a livello locale, per la maggior parte cittadini svizzeri, il cui tasso di recidiva è statisticamente più basso.

Tuttavia, lo strumento del contratto promosso dalla polizia cantonale vodese ha il difetto che la sua attuazione è affidata ai Comuni, il che comporta un onere amministrativo non indifferente. Inoltre, vengono così a mescolarsi due dimensioni che paiono difficilmente compatibili: la volontà di un contatto diretto tra parte lesa e persona coinvolta per far comprendere le posizioni di ciascuno (giustizia riparatrice) e una dimensione di giustizia "classica" che insiste sulla sanzione e sul ruolo di "giudice" impersonato dall'autorità comunale. Sebbene questi due approcci convergano sull'obiettivo di ridurre la recidività e la criminalità in generale, lo strumento del contratto trarrebbe vantaggio da un chiaro posizionamento nell'ambito della giustizia riparatrice.

Raccomandazioni relative ai contratti

Per i contratti del sistema vodese sono stati identificati quattro ambiti, collegati tra loro, suscettibili di miglioramento. Gli autori della valutazione raccomandano di:

- gestire più strategicamente i contratti, p. es. strutturandone maggiormente l'inquadramento e la gestione a livello cantonale, per agevolarne l'attuazione locale e la valutazione;
- informare meglio le parti sull'esistenza dello strumento (in particolare attraverso le forze di polizia), sia in generale che concretamente al momento dell'identificazione delle persone coinvolte o dell'apertura di un'istruzione penale;
- sostenere i Comuni nell'attuazione, designando e mettendo a disposizione professionisti in possesso delle competenze necessarie per garantire un sostegno a livello operativo (quali terze persone che partecipano o organizzano la procedura);

- dare rilievo alla dimensione riparatrice: in particolare introducendo la presenza di un mediatore che assicuri le condizioni necessarie alla negoziazione.

Queste terze persone imparziali potrebbero assumere entrambe le funzioni di mediatore e di supporto operativo: questo permetterebbe sicuramente di razionalizzare l'impiego delle risorse. Per adempiere a questo compito è consigliabile un profilo di mediatore, assistente sociale, operatore di prossimità o giurista con formazione di mediatore. Un Comune urbano vodese (dove il piano concettuale è allo stadio dell'approvazione politica) intende adottare un sistema simile a quello dei contratti, ma ricorrendo ad un assistente sociale al posto delle autorità politiche o delle forze di polizia quale facilitatore incaricato di gestire la procedura. Gli autori della valutazione ritengono che si tratti di un adeguamento dello strumento estremamente interessante dal punto di vista logistico ma soprattutto da quello educativo, poiché questo aspetto assume un ruolo fondamentale nel nuovo strumento.

Prospettive

Il modello di contratto promosso dalla polizia vodese potrebbe (con qualche aggiustamento) essere sviluppato in altri contesti. Infatti uno degli aspetti più significativi emersi dall'analisi teorica e comparativa svolta nella presente valutazione è lo scarso sviluppo, in Svizzera, di meccanismi di risoluzione dei conflitti al di fuori del sistema giudiziale e in una dimensione riparatrice.

Questo fatto è tanto più sorprendente, se si considera che la Svizzera è caratterizzata da un forte federalismo giudiziale, che lascia grande autonomia ai Cantoni. I vantaggi di una nuova forma extragiudiziale di risposta alla delinquenza minorile risiedono nei costi (minori spese di amministrazione giudiziaria e spese legali per le parti coinvolte) e nella rapidità. I vantaggi della sua dimensione riparatrice risiedono nell'effetto educativo e nell'impatto positivo sul tasso di recidiva.

Un trattamento extragiudiziale presenta diversi vantaggi anche per le vittime:

- la risposta penale alla delinquenza minorile non è generalmente una priorità per le vittime: eccettuate le denunce per questioni assicurative, solo una minoranza segnala i reati alla polizia o al ministero pubblico; la quota è ancora più bassa nel caso dei reati di violenza, cioè proprio quelli in cui un tale contatto permetterebbe di identificare l'autore e di aprire la strada ad una possibile procedura di riparazione;
- la ragione principale che spinge le vittime a rinunciare alla denuncia è che considerano il reato poco grave, ritengono di aver risolto la questione da sé o pensano che la polizia non potrebbe probabilmente regolare la vertenza.

Per la vittima, dunque, la via penale non è né la sola opzione né quella privilegiata per raggiungere il proprio scopo nella risoluzione del problema.

Va fatto notare che la cosiddetta "mediazione delegata" (vale a dire proposta da un magistrato nel quadro di un procedimento penale), pur esistendo nel diritto svizzero dei minori, non è molto diffusa nella pratica. Il Cantone di Friburgo è quello che ne fa un uso maggiore nella Svizzera romanda. La cosiddetta "mediazione volontaria" potrebbe invece essere proposta al di

fuori del procedimento giudiziale. Al fine di attuare una mediazione pregiudiziale è necessario che le parti siano informate di questa possibilità prima dell'avvio del procedimento.

Le parti in conflitto possono ricorrere a un mediatore su base totalmente privata: l'esempio vodese dimostra che una tale privatizzazione è possibile. È opportuno menzionare che l'attuazione di strumenti di questo tipo non necessita di revisioni del quadro legale vigente e ciò costituisce indubbiamente un'agevolazione per il suo sviluppo.

Per quanto riguarda il tipo di reati trattati, la mediazione volontaria potrebbe e, anzi, dovrebbe rinnovarsi rispetto all'esperienza vodese, dove le conciliazioni extragiudiziali sono attuate solo in casi di vandalismo ai danni di beni comunali. L'unica restrizione all'applicazione dei contratti vale infatti per i reati perseguibili d'ufficio, che per definizione non possono essere oggetto di un trattamento extragiudiziario. Tra i reati che implicano violenza fisica o psichica (minacce), vi sono molti atti non perseguibili d'ufficio, che possono dunque essere risolti con il metodo alternativo proposto.

Per poter sviluppare questo spazio riparatore ed extragiudiziale, in particolare per i minori, sono necessari gli elementi seguenti:

- la volontà politica di disciplinare il finanziamento, gestire le risorse e sviluppare le procedure;
- strumenti formalizzati per garantirne lo svolgimento (comunicazione, formazione, scambio di esperienze, risorse in personale);
- una consultazione dei tribunali per gestire i punti di contatto tra il processo di denuncia penale e quelli di risoluzione extragiudiziale delle controversie;
- la capacità di informare dell'esistenza di questo strumento, p. es. attraverso la polizia o altre vie (centri LAV oppure organi cantonali o federali);
- la creazione dei presupposti operativi per la mediazione (individuazione di professionisti formati, definizione di regole, messa a disposizione di locali neutrali ecc.);
- l'elaborazione di un sistema di monitoraggio e di controlling, p. es. per sorvegliare il rischio di elusione delle sanzioni e di sviluppo di una giustizia a due velocità;
- Il chiarimento dell'aspetto finanziario: p. es. stabilire chi assume i costi, costituiti principalmente dalla remunerazione del lavoro del mediatore; per quest'ultimo punto, l'opzione privilegiata è la presa a carico da parte dello Stato.

Concludendo, attraverso il programma *Puero* il Cantone di Vaud ha gettato le basi di una nuova procedura extragiudiziale per il trattamento della delinquenza giovanile. Sebbene gli aspetti concettuali di questa esperienza siano relativamente limitati, la valutazione ha dimostrato il potenziale di sviluppo dello strumento, p. es. attraverso un suo adeguamento in chiave riparatrice. A prescindere dai contratti di conciliazione extragiudiziale nella loro forma presente, la possibilità di rispondere a determinate forme di criminalità in un contesto extragiudiziale finalizzato alla riparazione merita uno spazio maggiore in Svizzera.

SUMMARY

Under the leadership of the Federal Social Insurance Office (FSIO), the national Youth and Violence prevention programme aims to establish a "Good Practice" knowledge base for preventing violent behaviour in adolescents, notably by evaluating the practices adopted by various cantons and municipalities. This is the framework within which the Puero programme, run by the Vaud cantonal police, is being evaluated. This report feeds back the results of the evaluation and proposes that the programme be broadened to consider prospects for using extra-judicial methods of dealing with juvenile delinquency based on a restorative justice approach.

The Puero programme consists of the two following instruments:

- networking at local level in dealing with problems of juvenile delinquency (networking);
- extra-judicial conciliation contracts between victims of violence and implicated minors and their families, to avoid young people having to go before the Young Offenders' Court (contracts).

The cantonal police have introduced these instruments for two main reasons: a lack of involvement and coordination on the part of local authorities, and too long a lapse of time between the commission of an offence and the official reaction. Practical implementation of both instruments is principally the responsibility of the municipal authorities.

Evaluation methodology

The purpose of the evaluation is to analyse the concept, implementation and effects of these instruments. It is based on a number of sources and working methods. On the one hand, direct or indirect research findings, mainly in criminology, have been drawn together and analysed in order to present the scientific context of the instruments concerned. These findings have been supplemented by interviews with teachers and university researchers. On the other hand, interviews with the various stakeholders in the project have enabled us to gain a better understanding of the relevance, coherence and effectiveness of the initiative. At cantonal level, we also conducted interviews and held discussions with the members of the cantonal police responsible for the project, and with the various partners, in particular the Young Offenders' Courts, to investigate the key issue of the programme's effect on repeat offending. Finally, again at cantonal level, we conducted interviews with the actors responsible for implementing the two instruments, as well as the beneficiaries (the minors to which the contract relates).

Evaluation of networking

The first instrument of the Puero programme, networking, is intended to help the municipal and cantonal authorities in achieving better local coordination in response to the juvenile delinquency problems identified locally. It is based on the theoretical foundations of local governance and a problem-centred approach. The whole emphasis is local:

- spatially, it operates within the local framework in which problems occur;
- in terms of timing, action is taken as soon as possible after a problem has arisen;

- relationally, the aim is to put the local institutional actors in touch with one another and to raise the awareness of the families concerned.

The notion of networking serves as a reminder that the police are one player among others in preventing and reacting to delinquency. However, shared professional confidentiality is also central to the networking approach, and this restricts participation to the professionals involved, excluding, for example, parents' or neighbourhood associations.

The lack of effectiveness of the networks concerned - only one has been formally instituted - can be explained by the fact that they are set up on an ad hoc basis (a form of cooperation which does not in fact exist has to be "invented" in each instance), and by the difficulty for the actors concerned in maintaining the shared confidentiality required. It is of course quite possible that local coordination initiatives exist, but without formal reference to the networking notion initiated by the police.

The networking model has had the merit of flagging up the importance of local coordination, based on a shared confidentiality approach, which is very pragmatic and focuses on specific cases.

Recommendations on networking

The evaluation highlighted several ways in which the development of networks could be fostered:

- The networking/shared confidentiality approach might gain from being included in the ambit of formalized local governance bodies, such as Regional Prevention and Security Councils (CRPS) in the Canton of Vaud. Networks might be seen as a "product" of these bodies taking the form of a project to be implemented once local problems have been identified.
- External support would seem to be necessary in launching local governance procedures, and particularly in establishing a region's priority needs.
- For group work with shared confidentiality to be effective and meaningful, restorative justice tools need to be developed; these would take the form, for instance, of voluntary, extra-judicial mediation.

Evaluation of the use of contracts

The second instrument, contracts, is intended to provide an alternative to taking legal action for minor offences which are not automatically brought before the courts, with the aim of shortening the response time and involving the perpetrator in practical reparation. This instrument was conceived principally for municipalities suffering criminal damage in their locality, and for implicated minors or persons under the age of 25 with no criminal record.

Two theoretical principles underlie extra-judicial conciliation contracts:

- privatization of the settlement of disputes;
- restorative justice.

The first characteristic of such contracts is that they promote the extra-judicial settlement of offences which have been reported to the police. The aim, then, is to privatize the negotiation, without involving a specialized judicial institution, regarded by those who conceived the programme as too slow and not necessarily appropriate to the actions and characteristics of the perpetrators.

In addition, this instrument bears some relationship with the notion of restorative justice. We therefore considered it important to introduce this notion into our frame of reference, even though there are also significant differences. Restorative justice promotes the settlement of disputes directly between the parties involved, the aim being for the perpetrator to make reparation for the wrong committed. The emphasis is on achieving understanding between the parties and restoring a situation of peaceful co-existence. Contracts fit into the context of restorative justice mainly on account of the following factors:

- direct contact between the two parties and the people around them (family members);
- the parties taking responsibility for settling the dispute;
- the importance ascribed to making reparation for the wrong done (limited here to material reparation);
- the personal effort the perpetrator must invest in making reparation;
- the objective of extending the benefits of the settlement to the local community ("civic networking" is the term used by those who conceived the idea of contracts of this kind).

Other aspects, however, diverge considerably from the notion of restorative justice:

- The victim has not been personally wronged, but represents a legal entity (the municipality);
- It is not of central importance that the perpetrator apologize and be forgiven, given that the victim is a legal entity.
- There is no third person to put the parties on an equal footing where communication is concerned. The municipal official concerned becomes a kind of "conscripted judge". In its present form, a contract is therefore more of a negotiation, but the parties negotiate in an asymmetrical relationship, as one represents an authority. And, theoretically at least, asymmetry presents a problem where negotiation is concerned.

Research on restorative justice has identified advantages in this approach as compared with conventional criminal proceedings: the greater sense of justice having been rendered, the effective making of reparations, a comparable rate of reoffending (or even a lower rate, in the case of perpetrators of violence), and an increase in the sense of security for the victim.

This instrument can therefore be regarded as having relevance, and would seem to provide an opportunity for developing an extra-judicial restorative justice tool.

Where implementation is concerned, however, the number of contracts signed is only of relatively marginal significance: approximately fifty contracts in the last 4 years, in just 12 of the 318 municipalities that make up the Canton of Vaud. The number of contracts peaked in 2009 and 2010, but there do not seem to have been any new signings since 2012. With regard to the distribution of offences that can be dealt with by conciliation, the municipalities that have

adopted extra-judicial conciliation contracts are located mainly in rural areas. Several urban municipalities have also experimented with this instrument. However, no conciliation contracts whatsoever have been signed in Lausanne and other medium-sized towns (Morges, Montreux, Nyon, Yverdon).

Most contracts have been entered into in respect of offences involving damage to municipal property. The political will of the person in charge of security is the determining factor in their adoption. Municipal police forces are generally very much involved. The reasons given by urban municipalities for not adopting this instrument are the additional workload involved and a perception that they are less effective than recourse to criminal proceedings.

From our exploratory analysis of the data available (comparison of reoffending rates for minors involved in contracts with overall figures for reoffending), we found that:

- specific reoffending rates (same types of offences) have improved (0% in our sample, as against 7% on average);
- non-specific reoffending rates are comparable (32% as against 29%).

It should be noted that, in this comparison, the minors involved in contracts did not present the profile of individuals at risk of developing into career criminals, and hence of reoffending. They were persons implicated locally, and were mostly Swiss (among whom the reoffending rate is statistically lower).

Finally, the kind of contracts proposed by the Vaud cantonal police are deficient in terms of the way they are implemented – given that responsibility for their implementation is left to the municipalities, for which they represent a significant administrative cost. Moreover, they mix two dimensions which are not really compatible: the desire for direct contact between victim and offender with a view to fostering mutual understanding (restorative justice) and a "conventional" justice dimension, which insists on a penalty and the role of "judge", as played by the municipal authority. Although these two aspects are convergent in their objective of reducing reoffending and crime generally, the instrument would gain by being positioned more clearly in the restorative justice camp.

Recommendations on contracts

We identified four interconnected areas in which contracts could be improved in the Vaud cantonal system:

- adopting a more strategic approach, for example by providing more structured training and management at cantonal level, to facilitate local implementation and clearer assessment;
- providing more information on the existence of the instrument - in particular through the police force - generally before any offences have been committed, but also in concrete cases in which offenders are identified or criminal proceedings have been initiated;
- supporting municipalities in implementing contracts by designating and appointing professionals (third parties who would participate in or even organize the initiative) with the necessary competence to provide operational support;

- highlighting the restorative dimension, principally by introducing a mediator to guarantee the terms of the negotiation.

The neutral third party might possibly combine the functions of mediation and operational support, which would certainly have the advantage of conserving resources. In this case, we would suggest that the person concerned should be a qualified mediator, social worker, neighbourhood social worker, or even a lawyer with training in mediation. One urban municipality in the Canton of Vaud (where the concept has now been given political approval) intends to introduce a similar system, but using a social worker to act as facilitator for the initiative, rather than the political or police authorities. We see this as an extremely interesting adjustment to the instrument, not only logistically but above all from an educational point of view, since this aspect is fundamental to the whole concept.

Future prospects

The contractual model pioneered by the Vaud police could, with appropriate adjustments, be developed in other settings. Indeed, one important lesson that emerges from our theoretical and comparative analysis is that Switzerland has seen little development of extra-judicial conflict-resolution mechanisms with a restorative justice dimension.

This is all the more surprising in that Switzerland has a strongly federal legal system, which gives the cantons a great deal of autonomy. The advantages of a new extra-judicial form of response to juvenile delinquency relate to both cost (reductions in the costs of legal administration and lawyers' fees for the implicated parties) and speed, while the advantages of its restorative dimension lie in its educational effect and its impact in reducing reoffending.

The possibility of dealing with cases extra-judicially also has many advantages for the victims of crime:

- Seeking criminal justice is generally not a priority for victims. Unless required to make an official complaint for insurance reasons, most victims of crime do not report offences to the police or the public prosecutor's office. The proportion is even smaller in the case of offences involving violence, precisely the kind of offences in which contact would make it possible to identify the perpetrator and open the way for a reparation procedure.
- The main reasons why victims fail to go to the police is that they do not reckon such offences to be very serious, they have resolved the matter themselves, or they think the police would probably not be able to resolve the case.

Therefore, from the point of view of the victim's goals, the criminal justice route to solving the problem is neither the sole nor the preferred option in most cases.

It should be pointed out that "delegated" mediation, i.e. mediation provided by a magistrate in the context of criminal proceedings, does exist in Swiss law as it affects minors, but is not very widespread in practice. In French-speaking Switzerland, it is most commonly used by the Canton of Fribourg. However, "voluntary" mediation in young offenders' cases could be offered apart from legal proceedings. The parties would need to be informed of the possibility in advance, so that pre-judicial mediation could be put in place.

The parties to a conflict may refer their case to a mediator on a totally private basis - the Vaud initiative shows that privatization of this kind is possible. It is worth mentioning that the introduction of instruments of this type does not require any revision of the existing legal framework, a factor which undeniably facilitates their development.

Where the range of offences covered is concerned, voluntary mediation can and should innovate. In the experimental situation pertaining in Vaud, extra-judicial conciliation is limited to cases of criminal damage to municipal property. And yet, the only limitation on its application concerns offences which automatically lead to court proceedings, and therefore by definition cannot be dealt with extra-judicially. Many offences involving physical or symbolic (threatened) violence need not automatically be brought to court and can therefore be dealt with by this alternative method.

To develop this restorative, extra-judicial approach – in particular for minors – the following factors would be necessary:

- the political will to find the necessary funding, manage resources and develop procedures;
- formalized means of ensuring its deployment (communication, training, sharing of practice, human resources);
- consultation with the courts to manage the interfaces between the process of bringing criminal charges and the process leading to an extra-judicial settlement;
- the capacity to disseminate information as to the availability of the instrument, through the police and other channels (victim support centres, cantonal or federal agencies);
- the introduction of the operational conditions for mediation (identification of trained professionals, formulation of rules, provision of neutral premises, etc.);
- a system of monitoring and control, to guard against the risk of bias and the development of a two-speed justice system;
- clarification of the financial dimension: who should bear the costs, in particular the cost of paying the mediator. The preferred option would be for these costs to be covered by the State.

In conclusion, through its Puero project, the Canton of Vaud has laid the basis for a new, extra-judicial approach for dealing with juvenile delinquency. Although the conceptual aspects of this experiment are relatively limited, our evaluation shows that there is potential for developing this approach, particularly by giving greater emphasis to the restorative justice dimension. Looking beyond extra-judicial conciliation contracts as they exist at present, in Switzerland greater attention should be paid to the possibility of using extra-judicial instruments focusing on reparation as a response to certain forms of delinquency.

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte de l'évaluation

Sous la conduite de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Programme fédéral de prévention Jeunes et violence prévoit le recueil et la promotion active de bonnes pratiques cantonales et locales de prévention de la violence. Il dispose à cet effet de moyens lui permettant de faire réaliser des évaluations de projets de prévention existants et d'ainsi constituer une connaissance partagée autour des conditions de succès de ceux-ci. Ces évaluations de portée formative ont pour objectif premier une appréciation de concepts, méthodes et pratiques novatrices susceptibles de pouvoir servir d'exemple dans d'autres cantons voire communes.

L'OFAS a notamment souhaité faire évaluer le programme Puero de la police cantonale vaudoise. Le présent rapport restitue les résultats de cette évaluation et propose un élargissement sous la forme de prospectives en matière de résolution extrajudiciaire de la délinquance juvénile, dans une approche de justice réparatrice.

1.2 Présentation de l'évaluation

1.2.1 Objet de l'évaluation et limites

Selon les termes de références initiaux, l'évaluation devait étudier les deux éléments constitutifs du programme « Puero » :

- les réseaux Puero (ci-après : réseaux), soit des réseaux d'acteurs locaux, au bénéfice du secret partagé, réunis de manière ad hoc autour d'un problème spécifique de délinquance juvénile, et
- les contrats de conciliations extrajudiciaires (ci-après : contrats), soit l'accord privé signé hors procédure judiciaire entre un lésé et l'auteur présumé et sa famille, afin de réparer les dommages causés.

Suite à nos récoltes d'informations, nous avons constaté que ces deux objets constituent des *instruments*, plutôt que des *projets*. Ils ne possèdent en effet ni les caractéristiques d'un projet au sens managérial du terme (délais fixés, responsabilité, enveloppe budgétaire), ni celles de projet de prévention de la criminalité au sens des standards européens Beccaria (description du problème, conditions d'émergence, objectifs et public-cibles, moyens/instruments disponibles, ressources de management de projet, monitoring interne, documentation)¹.

Nous suivons le principe que les réseaux et les contrats doivent être appréhendés comme deux objets d'études distincts, mais qui peuvent s'articuler, d'où une séparation en chapitres bien distincts. En effet, les réseaux de coordination peuvent déboucher, mais pas systématiquement, sur un contrat ; et inversement : un contrat peut, et c'est la situation largement domi-

¹ Beccaria standards for ensuring quality in crime prevention projects, voir www.beccaria-standards.net

nante, exister sans réseau. Le chapitre sur les réseaux est moins développé analytiquement pour la simple raison qu'il n'y a eu qu'une seule expérience formalisée sous le label « Puero ».

1.2.2 Questions d'évaluation

Les questions d'évaluation soulevées dans le cadre de ce mandat avaient pour ambition de couvrir l'ensemble des dimensions évaluatives. Suite aux limites décrites plus haut, certaines questions ont du être abandonnées ou traitées de façon plus superficielle. Les différentes questions d'évaluation finalement retenues sont synthétisées ci-dessous.

Conception

- **Pertinence** : Sur quels fondements théoriques et sur la base de quels constats et besoins a été créé ce programme? Les problèmes auxquels répond le programme ont-ils été identifiés de manière approfondie et quels sont-ils ? De quelles connaissances dispose-t-on à partir d'autres expériences similaires et celles-ci ont-elles contribué à façonner le concept de Puero ?
- **Cohérence** : Quelle est la cohérence entre les constats, les buts du projet et les moyens mis en œuvre ?

Mise en oeuvre

- **Cohérence (réseaux)** : Dans quels types de situation sont mis sur pied les réseaux Puero ? Quels sont les facteurs déclencheurs d'un réseau Puero ? Quels sont les acteurs impliqués et quelles sont les procédures mises en place ? Comment faut-il juger la cohérence de la mise en œuvre du projet ?
- **Cohérence (conciliations)** : Quel est le fonctionnement des conciliations extrajudiciaires, quand et pourquoi sont-elles employées, quels sont les acteurs (lésés) qui y ont le plus recours et pourquoi ? Constate-t-on une standardisation dans le déclenchement de ces conciliations et dans leur réalisation, selon les acteurs impliqués ? Sont-elles employées différemment selon si un réseau Puero est en place ou non ?

Réalisations

- **Effectivité (réseaux)** : Sur quelles mesures concrètes ont débouché les réseaux Puero ? Ces mesures ont-elles été mises en œuvre, suivies et évaluées ?
- **Effectivité (conciliations)** : Comment peut-on qualifier et quantifier les conciliations extrajudiciaires signées ? Quelles sont les différentes formes qu'on prend les conciliations ? Celles-ci diffèrent-elles lorsqu'un réseau y est impliqué ? Cela correspond-il aux attentes initiales ?

Effets

- **Efficacité (conciliations)** : Dans quelle mesure les contrats ont-ils un effet préventif auprès des publics primaires (mineurs et de leur entourage)? Quelle est l'efficacité des contrats de conciliation en comparaison avec d'autres modalités de résolution, notamment la voie judiciaire ?

Au-delà des questions évaluatives, cette étude vise également à répondre aux questions prospectives suivantes qui concernent le potentiel de développement et l'avenir des objets évalués :

- Quelles sont les conditions nécessaires à une mise en œuvre réussie d'une démarche du type des réseaux Puero?
- Dans quelles conditions particulières des contrats de conciliations extrajudiciaires sont-ils envisageables et efficaces ?
- Quels sont les enseignements que l'on peut tirer des instruments développés dans le canton de Vaud pour son application dans d'autres contextes ? Dont notamment :

Quels sont les chances et les risques de ce type d'instruments ? Quels ajustements / améliorations pourraient être envisagés ?

1.2.3 Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation et les perspectives y relatives se basent sur plusieurs sources d'information et de réflexion, leur croisement et valorisation. La démarche choisie a été opérationnalisée sous la forme de plusieurs modules complémentaires, qui sont décrits synthétiquement ci-dessous. Le détail des données collectées, notamment la liste des interlocuteurs est disponible en annexe.

Module 1 : Identification et analyse du dispositif Puero

- A. Séance de lancement, réunissant les concepteurs du projet, le mandant et les mandataires.
- B. Entretiens qualitatifs initiaux : entretiens personnels approfondis avec les principales parties prenante ayant contribué à la conception du programme et celles ayant une connaissance du contexte spécifique du programme.
- C. Analyse documentaire : analyse de la documentation à disposition sur le programme Puero et le contexte des instruments, dont notamment : statistiques policières, judiciaires et données issues des sondages de victimisation, statistiques de la récidive issues de l'Office fédéral de la statistique, statistiques démographiques vaudoises.
- D. Réalisation d'un *logframe* conceptuel des objets d'évaluation.

Module 2 : Mise en perspective internationale

- E. Revue de littérature : identification et analyse de la littérature issue de la recherche (articles, ouvrages) et de la pratique (concepts de projets, évaluations de projets).
- F. Entretiens qualitatifs avec des experts et praticiens dans le domaine de la sociologie du crime, du droit pénal, de la médiation et de la criminologie.

Module 3 : Etude de cas des réseaux Puero

- G. Analyse documentaire : étude des documents « opérationnels » du réseau.
- H. Entretiens qualitatifs auprès des membres de réseaux.

Module 4 : Etude des contrats de conciliation extrajudiciaire

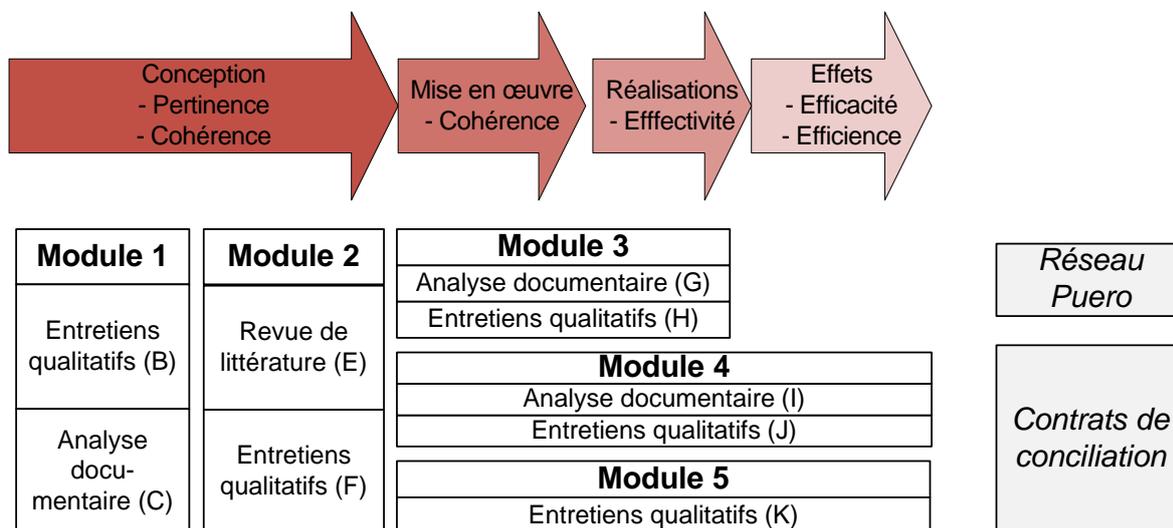
- I. Analyse documentaire : recueil et analyse des contrats.
- J. Entretiens qualitatifs avec parties lésées (communes) et partenaires de la mise en œuvre (principalement police municipale).

Module 5 : Recueil d'information auprès des publics primaires

- K. Entretiens qualitatifs avec publics primaires (familles ayant signé une conciliation).

Ces prises d'informations complémentaires apportent un éclairage aux différentes questions d'évaluations. Le schéma ci-dessous récapitule les contributions des modules selon les dimensions d'évaluation.

Figure 1 : Organisation des différents modules d'évaluation



1.3 Organisation du rapport

La restitution des résultats s'organise selon une progression logique avec une analyse des aspects descriptifs, puis des aspects évaluatifs.

Les résultats (chapitre 2) seront introduits par une description du contexte local, afin de replacer le cadre dans lequel s'inscrivent les instruments évalués. Nous présenterons ensuite l'origine et les bases théoriques du « programme » Puero.

L'évaluation proprement dite s'articulera en séparant distinctement les deux objets constitutifs du programme.

Dans un premier temps, il sera proposé une description des concepts des réseaux, avec une mise perspective selon des théories et mise en pratiques issues de la littérature internationale. Les aspects de mise en œuvre et de réalisations seront évalués de manière succincte, au vu de la matière disponible.

Dans un deuxième temps, nous aborderons les contrats, qui constituent de notre point de vue le principal enjeu de cette évaluation. Suite à une présentation du concept en lui-même, nous aborderons théoriquement divers champs de recherche qui montrent un lien de parenté indirect, mais pertinent pour leur analyse, entre autres celui de la *dimension extrajudiciaire* du règlement des différends et celui de la *justice réparatrice*. Une description et analyse de pratiques au niveau international seront aussi fournies. Nous positionnerons les contrats par rap-

port à ces considérations théoriques et ces pratiques, afin de questionner la pertinence du concept vaudois. Les aspects de mise en œuvre et de réalisations seront évalués, au vu des éléments recueillis dans les analyses documentaires et les entretiens avec les différents acteurs concernés.

Au-delà de la présentation des résultats de l'évaluation, le rapport a pour ambition de proposer des pistes au niveau suisse en matière de résolution extrajudiciaire des différends et de justice réparatrice. En complément des recommandations adressées aux porteurs du programme Puero, la partie Perspectives (chapitre 3) expose des recommandations plus larges, ainsi que des orientations indicatives pour leur mise en œuvre.

2 CONTEXTE, DESCRIPTION DES OBJETS ET RÉSULTATS

2.1 Contexte vaudois de la délinquance juvénile

Avant d'entrer dans la description et l'analyse des deux instruments évalués, il nous semble important de poser le contexte de la délinquance juvénile dans le canton de Vaud. En effet, notre évaluation montre qu'il n'y a pas eu d'étude formalisée du contexte, à la base du programme. Nous y reviendrons plus précisément dans les résultats d'évaluation ci-dessous. Cette description du contexte est basée sur trois sources de données, sur dix ans afin d'obtenir une compréhension cohérente de l'évolution :

- Les données statistiques de la police, qui montrent le nombre et le profil des auteurs présumés interpellés.
- Les données statistiques judiciaires (issues des tribunaux).
- Les données d'études scientifiques par sondage.

2.1.1 Les statistiques policières

Ces données concernent les prévenus. Un prévenu est une personne interpellée par la police dans une affaire, et considérée comme son auteur. Sont également comptabilisés comme prévenus, les instigateurs, les coauteurs et les complices. Le statut attribué correspond à l'état policier des connaissances et ne préjuge en rien d'une éventuelle procédure judiciaire ultérieure.

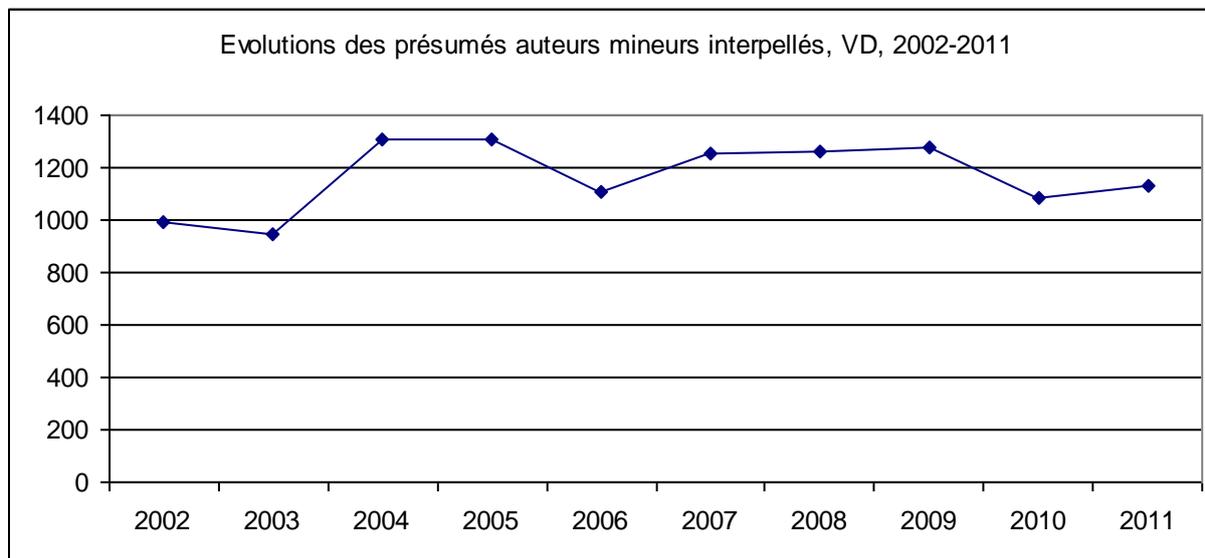
Le nombre de prévenus est logiquement soit égal, soit plus élevé que le nombre de condamnés présentés par les statistiques judiciaires, ce qui est le cas ici. Il est donc aussi normal qu'il n'existe pas de corrélation totale entre les courbes des statistiques de la police et celles des tribunaux.

En termes d'évolution sur les dix dernières années du nombre d'auteurs présumés interpellés, on ne note pas de changements durables, mais des évolutions ponctuelles à la hausse ou à la baisse. On observe une hausse plus forte que les autres entre 2003 et 2004 puis une stabilisation en 2005, années qui ont précédé la conceptualisation des instruments relevant de Puero.

Le domaine d'activité délinquante, pour les mineurs comme pour les majeurs, se situe principalement dans la délinquance contre le patrimoine (voir figure 2 plus bas). Par ailleurs, une étude de l'Université de Lausanne détaille ses caractéristiques : « L'activité délinquante des mineurs se calque sur leur présence dans l'espace public: plus de la moitié des atteintes à la vie et l'intégrité corporelle et au patrimoine sont commises en semaine durant les périodes de cours. Près d'un quart des événements criminels commis par des mineurs est enregistré entre 15h et 18h. L'activité délinquante des mineurs est essentiellement une activité de proximité: un cinquième des déplacements entre le domicile du mineur et le lieu du passage à l'acte fait moins de 500 mètres. Les mineurs n'agissent pas majoritairement en groupe: en moyenne,

70% des événements enregistrés par la police ne comptent qu'un seul prévenu. »² Ces éléments démontrent bien la pertinence d'une approche locale et « territorialisée » de la délinquance juvénile et l'importance d'un traitement personnalisé.

Figure 2 : Evolution du nombre des présumés auteurs mineurs interpellés par la police, Vaud, 2002-2011



Source : CRIPOL pour 2002 à 2009 et SPC VAUD pour 2010, 2011

(NB : En 2009, la statistique policière a été harmonisée au niveau suisse, d'où des sources différentes)

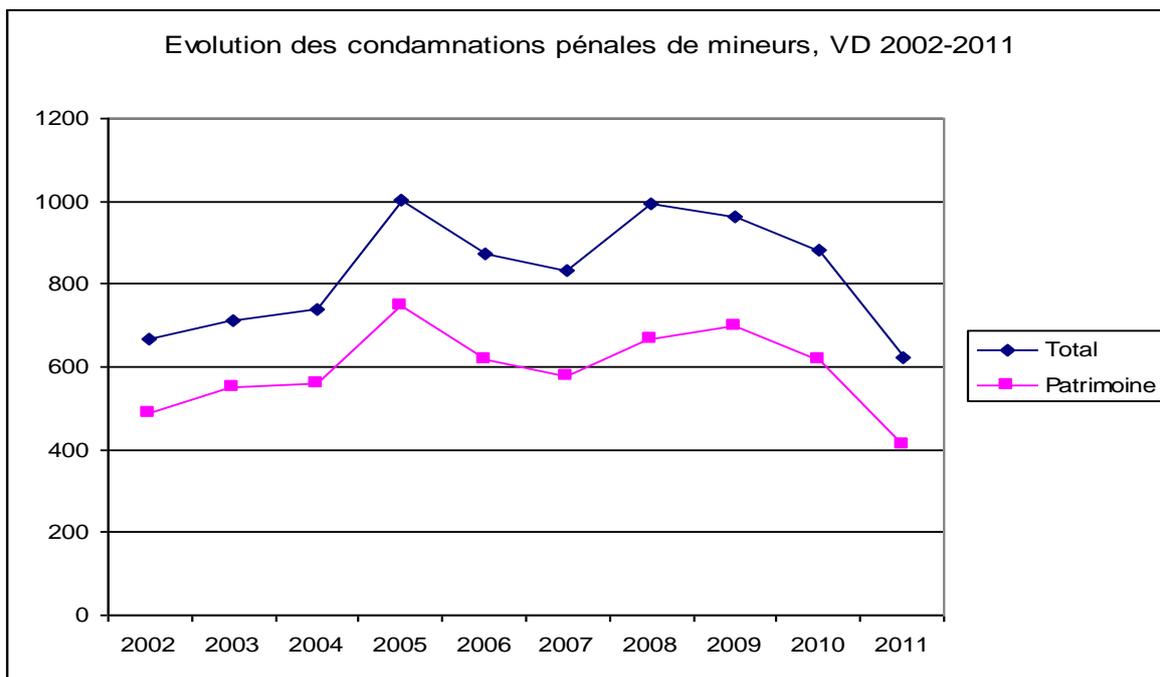
2.1.2 Les statistiques judiciaires

Ces données montrent les outputs des tribunaux, en l'occurrence du tribunal des mineurs. Elles ne couvrent pas l'ensemble des délits commis, car une partie importante de ceux-ci n'arrivent jamais au stade d'un tribunal, ni même d'ailleurs à celui de la police si personne ne dépose plainte. Il faut les considérer comme une approximation partielle de la réalité, mais elles démontrent une courbe d'évolution instructive.

On observe une évolution contrastée sur les dernières années, qui ne permet pas plus que les données policières de parler d'augmentation ou de baisse constante ou systématique de la délinquance juvénile. L'évolution des délits contre le patrimoine, qui sont susceptibles de concerner - quand ils prennent la forme de déprédations sur du patrimoine public communal - des contrats de conciliations extrajudiciaires tels qu'ils existent actuellement, sont aussi mis en évidence. Les délits contre le patrimoine en général forment la majorité des délits par des auteurs mineurs.

² Véronique Jacquier, Manon Jendly, Etude sur les actions préventives en matière de délinquance juvénile dans le Canton de Vaud, UNIL, 2012

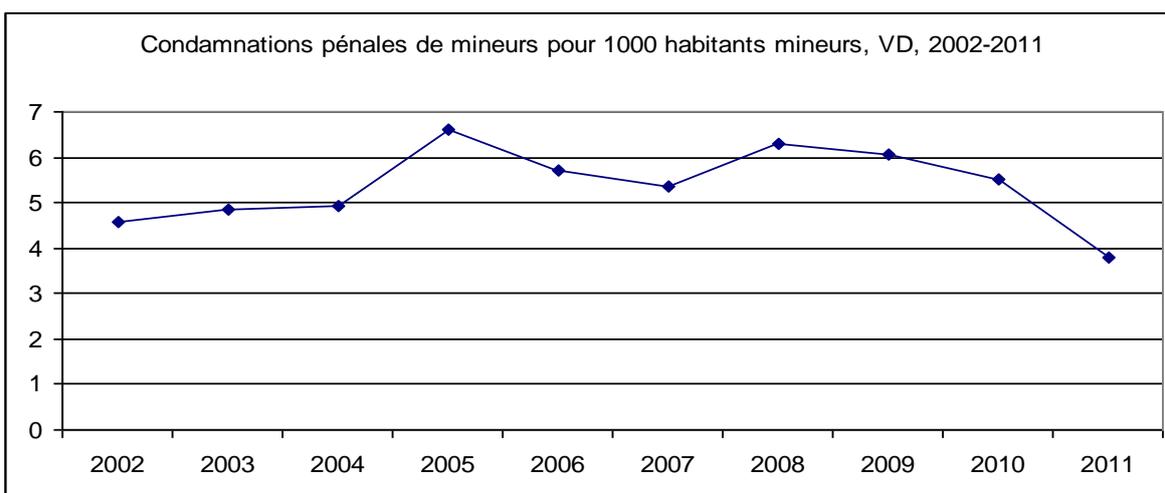
Figure 3 : Evolution des condamnations pénales de mineurs, Vaud, 2002-2011



Sources : OFS 2011 pour le total et les délits contre le patrimoine ; SCRIS 2011 pour les vols

Comme pour les données policières, il faut souligner que ces données sont ramenées à plus de stabilité si on prend en compte les valeurs des délits en pour-mille de la population, car l'évolution démographique du canton, y compris de la population de moins de 18 ans, a été forte durant ces mêmes années (1% à 2% par année).

Figure 4 : Evolution des condamnations pénales des mineurs en proportion (pour-mille) de la population mineure, VD, 2002-2011



Sources : OFS 2011 pour les condamnations ; SCRIS 2011 pour la démographie

Cette figure permet de faire la différence entre une approche institutionnelle, qui s'intéresse au nombre brut de délits commis dans une population donnée, et donc qu'il faut gérer policièrement et judiciairement, et une approche sociologique, qui s'intéresse à l'évolution de la propension moyenne de cette population à commettre des délits. Il montre aussi qu'en proportion, l'année 2011 est la moins criminogène des dix dernières années, sans qu'il n'y ait d'explication claire de cette diminution, également observée au niveau des chiffres absolus.

Enfin, il faut se garder de tirer des conclusions trop péremptoires de ces statistiques, car elles dépendent en grande partie des capacités du système judiciaire (ou policier) à traiter des affaires. Elles démontrent tout autant ce que produisent ces instances que ce qui se passe réellement en termes de délinquance, car tout n'est pas connu ni de la police ni de la justice (« chiffre gris » de la délinquance).

2.1.3 Les données issues des sondages

Une dernière source de données pourrait être issue des sondages de victimisation. Une variété de sondages réalisés au niveau local sur la victimisation personnelle pourrait apporter des réponses supplémentaires partielles. Ces sondages sont utilisés pour améliorer la connaissance de la réalité de la délinquance. Il existe en effet un chiffre gris important en matière de délinquance, car tous les délits subis ne font pas l'objet d'une plainte ou ne sont pas élucidés.

Ces sondages prennent place en général au niveau de la commune ou d'une région et ne sont pas toujours répétés dans le temps, donc peu utilisables pour une vision à la fois cantonale et temporelle de l'évolution. De plus, ils ne traitent pas en particulier de la délinquance juvénile et concernent avant tout les victimes, donc avec un apport limité si ce n'est nul en matière de profil des auteurs.

Il existe tout de même une étude ayant une certaine utilité pour notre propos dans le canton de Vaud³. Elle possède un volet « auto-reporté » qui permet d'identifier plus clairement le profil des auteurs, et pas seulement, comme dans les sondages de victimisation, celui des victimes. Elle observe une évolution à la hausse des délits de et envers les mineurs, tant dans le cadre de l'école que globalement. La perspective comparatiste de cette étude est par contre bien plus longue que celle issue des statistiques officielles, car elle remonte à 1992.

Cependant, en termes de politique publique, ce sont plutôt les 5-10 dernières années qui importent pour la formulation et l'évaluation des actions.

2.1.4 Conclusion sur le contexte

L'absence d'une évolution stable à la hausse ou à la baisse de la délinquance juvénile est confirmée par les entretiens, où il est par contre fait mention d'une évolution qualitative de la délinquance. Elle serait marquée par une augmentation de la violence interpersonnelle et lors

³ Lucia Sonia, Killias Martin & Patrice Villettaz, *Les jeunes, les transgressions et l'insécurité : victimes et auteurs*, Crimiscopes, n° 24, UNIL, 2004

de délits de vols. Il faut noter que cette violence accrue resterait confinée dans une proportion minoritaire de cas puisque l'écrasante majorité des délits commis pas les mineurs (au demeurant, par les majeurs aussi) est dirigée contre les biens et non contre les personnes.

De plus, ces affirmations d'une aggravation de la violence restent issues de l'observation pratique et ne sont guère vérifiables avec sûreté dans les statistiques car le nombre de cas est trop restreint pour en tirer des conclusions. Les cas d'homicides et lésions corporelles graves (avec ou sans arme) de la part de mineurs se situent entre 10 et 15 par année dans le canton de Vaud (12 en 2011, 10 en 2010).

On n'observe donc pas, à l'origine des instruments évalués, une situation qu'on puisse considérer comme étant clairement en détérioration du point de vue de l'évolution de la délinquance juvénile. Il existe dans les données policières une hausse entre 2003 et 2004, pas très durable ni significative, mais qui peut éventuellement expliquer une sensibilisation médiatique et des réactions politiques. Du point de vue du contexte politique et social, il faut en effet relever depuis 15-20 ans une tendance à thématiser de manière plus soutenue la délinquance juvénile, qui est (re-)devenue en Suisse et en Europe une priorité de l'action publique en matière de sécurité. « Le problème de la délinquance des jeunes est un thème récurrent de l'histoire des sociétés modernes. (...) Si le débat s'était un peu calmé au début des années 1990 (...) en revanche il s'est à nouveau enflammé depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000. »⁴

En matière d'organisation et d'implication des acteurs au niveau cantonal en ce qui concerne le traitement de la délinquance juvénile, nous renvoyons au chapitre suivant.

2.2 Programme Puero

La conception d'un projet/programme comprend l'identification de la problématique, les objectifs à atteindre, la définition des publics cibles ainsi que le choix et la justification des moyens et méthodes déployés. Dans le cadre du programme Puero, aucune expression formalisée de son concept n'a été produite. Elle est donc illustrée, a posteriori, par les évaluateurs, sous forme d'un cadre logique (logframe), voir annexe.

A ce stade, nous présentons de manière unique les origines du concept Puero, sans distinguer les réseaux des contrats.

2.2.1 Origine et développement

Le programme de prévention Puero a débuté sur la base d'expériences préexistantes dans trois districts du Canton de Vaud (Orbe, Nyon, Aigle) qui se déroulaient sous l'appellation « La prévention c'est l'affaire de tous », et menées sous l'égide des préfets. L'ambition dès 2007, au niveau politique, concrétisée aussi par la tenue d'Assises sur la violence des jeunes (2007-

⁴ Nicolas Queloz, « Jeunes et délinquance », *Jeunesse aujourd'hui*, Service de la recherche en éducation, Genève, SRED, 2005.

2008) a été d'étendre l'expérience à l'ensemble du canton de Vaud, sous l'appellation nouvelle et commune de Puero.

Le programme a été développé au sein de la Police cantonale vaudoise par sa division Prévention de la Criminalité. Il doit répondre à un certain nombre de constats partagés par les praticiens⁵ :

- Evolution de la délinquance juvénile : Les interlocuteurs soulignent le développement de la problématique de la violence chez les jeunes. Même s'il n'y a pas une augmentation quantitative constante dans les statistiques de la délinquance juvénile, selon la Brigade Mœurs et mineurs, la Police vaudoise constate une augmentation de la violence. Les conflits deviendraient pour certains de plus en plus graves, avec le recours à des armes blanches notamment ou le développement de comportement violent sur Internet (cyberharcèlement). Ce dernier point est également cité par le représentant des préfets que nous avons rencontré. Ces constats ont également été relevés lors des Etats généraux sur la violence organisés par le canton en 2008 et 2010.
- Temps judiciaire trop long : Le délai de réaction de la justice suite aux délits commis par les mineurs est considéré comme trop long par la plupart des acteurs rencontrés, à l'exception du magistrat du Tribunal des mineurs. Il s'en suivrait des "moments de non-droit" qui donneraient à l'auteur mineur un sentiment d'impunité.
- Manque de coordination et d'implication des acteurs :

Selon notre interlocutrice de l'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire (administration cantonale), il y aurait un manque de coordination des actions de prévention dans le canton. Au niveau local, la cohérence et la coordination entre les différents acteurs sur la thématique de la sécurité et de la prévention de la violence chez les jeunes posséderait donc un potentiel de développement, ce qui a été confirmé par plusieurs interlocuteurs de terrain. Les autorités communales ne réagiraient que rarement directement face aux délits commis par certains jeunes et jeunes adultes. Elles privilégieraient le plus fréquemment le recours au dépôt de plainte pénale.

Au niveau cantonal, trois départements sont impliqués sur la question de la violence et de sa prévention chez les jeunes : le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), le Département de la sécurité et de l'environnement (DSE), responsable de la Police cantonale, et le Département de l'Intérieur (DI) en tant que garant des institutions, notamment des préfets. Globalement, il manquerait une vision concertée ou d'interface formelle sur cette question. Une des causes avancées est l'autonomie importante des établissements scolaires.

Les deux instruments (réseaux et contrats) sont conçus comme des réponses à ces problèmes, sous le label Puero. Les réseaux doivent permettre d'augmenter la coordination entre les ac-

⁵ Gaudard Pierre-Olivier, Prévention de la criminalité, approche systémique et responsabilités partagées, Travail de séminaire/CCIII, Le Mont-sur-Lausanne, 2008

teurs, les contrats doivent redonner un rôle aux communes et de la rapidité aux décisions de justice.

Certains éléments de contexte ont également été cités par nos interlocuteurs comme pertinents pour le développement de Puero :

- Le principal instrument formalisé qui a une visibilité publique dans le domaine de la prévention est le CRPS (Conseil régional de prévention et de sécurité), et ce depuis 2010, donc postérieur à Puero. Se fondant sur des constats amenés lors des Assises sur la violence et sur le bilan d'expériences conduites sur le terrain, le Conseil d'Etat a chargé les préfets de les créer, afin de coordonner les diverses actions préventives et créer des plates-formes d'échange d'information pour chaque district⁶.
- Le Préfet de l'Ouest lausannois rappelle également que les préfets, dans le canton de Vaud, disposaient de prérogatives en matière pénale, ils pouvaient notamment sanctionner des mineurs par des travaux d'intérêt général (comme cela était au demeurant le cas dans la majeure partie des cantons suisses). Ils ont perdu ces prérogatives suite à l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale qui a uniformisé les pratiques au niveau fédéral.

La promotion des contrats et des réseaux s'est faite par le biais d'information aux communes, aux préfets des districts et aux écoles. Un document de présentation a été également produit par la Police cantonale. La division Prévention de la criminalité a proposé directement l'un ou l'autre de ses instruments aux communes confrontées à des problèmes de délinquance juvénile.

2.2.2 Bases théoriques globales

Les concepteurs ne font pas référence explicitement à des théories pour fonder leur construction conceptuelle. Il existe toutefois certaines références à ces expériences réalisées ailleurs (Canada, France) et des sources académiques :

- Premièrement, les concepteurs constatent que la résolution des conflits dans la société fait aujourd'hui trop systématiquement recours à la justice. Ils soutiennent qu'une autre voie existe, celle du renforcement du contrôle social et de la résolution des cas au sein de la communauté. Cette approche serait pertinente pour résoudre notamment les problèmes liés à la délinquance juvénile.
- Deuxièmement, les concepteurs s'appuient sur la littérature pour soutenir leur volonté de déjudiciarisation du traitement de certains délits mineurs. Les politiques de déjudiciarisation visent à éviter le recours à la justice ou à la police pour résoudre des conflits dans la société. Plus précisément, les concepteurs soulignent la plus grande efficacité des « sanctions qui viennent des proches et des membres de la communauté de

⁶ Etat de Vaud, Conférence de presse « Création de Conseils régionaux de prévention et de sécurité », 14.04.2010, <http://www.bicweb.vd.ch/communiqu.aspx?pObjectID=340785>

l'auteur [...] que celles que brandit l'État, ceci pour autant que le contrôle pénal (police, justice) soit fort et crédible.»⁷

- Troisièmement, les concepteurs ont l'ambition, au travers de l'instrument des contrats, de proposer une mesure éducative et pas uniquement répressive. Cette volonté est, par ailleurs, promue par le droit pénal suisse des mineurs qui pose comme principes, l'éducation et la protection du mineur ainsi que la prise en compte de son environnement⁸.

Le document descriptif fourni par la police vaudoise, qui constitue le seul document officiel disponible, n'a pas vocation à présenter des informations théoriques. Il sert de document promotionnel et explicatif pour les communes intéressées par les contrats ou les réseaux. Il précise un certain nombre d'aspects juridiques concernant l'instrument des contrats. Il indique d'une part que le contrat est à appréhender comme un accord *privé* (nous reviendrons à cette notion) entre un membre de la municipalité représentant la commune lésée et l'auteur d'un dommage et, s'il s'agit d'un mineur, ses parents. D'autre part, il fait référence à certains articles de loi⁹ régissant le dépôt de plainte (délai, procédure de retrait) et qui concernent donc uniquement des aspects du cadre de mise en œuvre des contrats. Relevons également qu'il n'a pas été fait mention, ni dans les documents de base, ni lors des entretiens, d'un lien entre les concepts développés par la police vaudoise et des méthodes alternatives de résolutions de conflits qui existent actuellement dans le droit pénal des mineurs, comme la médiation pénale, une mesure imposée par un juge.

2.3 Les réseaux Puero

2.3.1 Description

Les réseaux réunissent des acteurs locaux d'une ou plusieurs communes ayant un intérêt partagé dans la résolution d'un problème spécifique de délinquance juvénile.

Ces acteurs, qui sont soumis au secret professionnel, peuvent provenir des directions d'école, des communes, de différents corps de police (municipale, intercommunale ou cantonale) et du milieu socio-éducatif. Les réseaux sont initiés face à une situation locale de délinquance juvénile répétée, d'un ou de plusieurs auteurs. Les réseaux s'instaurent pour une durée limitée, le temps de résoudre le problème. Ils n'ont pas vocation à être pérennisés. Il ne s'agit pas d'une institution locale ou régionale.

Les réseaux sont mis sur pied sur la base de problèmes précis identifiés par un acteur local, qui peut être public ou privé. Ils sont donc de nature réactive face à une problématique donnée, bien qu'avec une visée de prévention de la répétition d'actes similaires.

⁷ Gaudard Pierre-Olivier, op.cit., pp. 14-15.

⁸ Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn), art. 2.

⁹ Art 41 du CO, Art 30, 31, 32 et 33 du Code pénal suisse.

Les réseaux cherchent à atteindre plusieurs objectifs :

- Ils visent une réponse de proximité et coordonnée aux actes de délinquance. Une mesure peut, par exemple, consister en un contrat de conciliation extrajudiciaire.
- Ils cherchent à mener des actions préventives avec des effets attendus sur le moyen terme. Le catalogue de mesure rejoint les actions dites de sécurité de proximité, comme une présence de la police en uniforme dans certains lieux, à certains moments, ou l'intervention de travailleurs sociaux de proximité.
- Ils cherchent également à développer une communication responsabilisante avec les familles au travers de conférences aux parents et aux élèves.

2.3.2 Analyse de la conception

Le but de cette section est de présenter les connaissances scientifiques et empiriques sous-jacentes à l'approche en réseau de la délinquance, et ainsi les opportunités et les risques. Des éléments de comparaison internationale permettront par ailleurs d'alimenter le socle de connaissances relatives aux projets partageant les fondements conceptuels des réseaux.

Fondements théoriques et comparaisons internationales

Il n'existe pas une théorie scientifique unique qui puisse être identifiée comme fondement spécifique des réseaux. Nous pouvons par contre mentionner deux champs de recherche, issus de la science politique et de la criminologie, proches parents de la pratique évaluée. Ils se situent à la frontière entre la recherche et la formulation/analyses des politiques publiques :

- La gouvernance locale
- La police orientée vers les problèmes (*problem oriented policing*)

Globalement considérée, la notion de gouvernance désigne une façon de gérer la répartition du pouvoir entre acteurs publics et privés, et donc de gérer les affaires publiques. La gouvernance est à la fois une description de modes de faire et, pour ses promoteurs, une norme à suivre – ils en attendent des bénéfices d'efficacité (meilleures prestations, meilleurs effets) et d'efficience (maîtrise des coûts).

Le concept est issu d'une critique de la spécialisation, considérée comme excessive, de l'administration, qui l'aurait menée à cloisonner administrativement le traitement des domaines de l'action publique. Cela limiterait trop les services sur des questions qui relèvent de leur cahier des charges spécifiques, sans permettre une approche transversale et concertée. « La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associés à l'action collective »¹⁰.

¹⁰ Stoker Gerry, Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, in *Revue internationale des Sciences Sociales*, 155, UNESCO, Paris, 1998.

Le terme se décline très aisément dans le champ de la sécurité publique, comme dans d'autres domaines, où il reflète la nécessité, pour traiter la délinquance, de faire intervenir de nombreux acteurs, publics, parapublics ou privés, afin de prendre en considération toutes les dimensions de la prévention, de l'intervention et de la répression, qu'elle soit structurelle, comportementales, éducative ou policière. On parlera alors de « coproduction de la sécurité »¹¹, qui remet en question la notion classique du monopole de la production de la sécurité, un dérivé du fameux « monopole de la violence physique légitime » conceptualisé par Max Weber au début du 20^{ème} siècle¹².

La notion de gouvernance locale de la sécurité a donné lieu à de multiples projets et tentatives de mieux impliquer les différents acteurs ; elle a pris une place prépondérante dans le discours politique, mais sa réalisation effective se heurte aux habitudes et traditions administratives et engendre des besoins allant au-delà des déclarations d'intention, comme nous le montrerons.

La police orientée vers les problèmes est une notion qui trouve sa source dans un ouvrage fondateur paru en 1990 d'Herman Goldstein, de l'Université du Wisconsin¹³. Cette théorie du travail de la police stipule, dans la lignée de la gouvernance, que la police ne peut et ne doit pas tenter de résoudre tous les problèmes de sécurité, mais qu'elle doit rechercher des alliances auprès d'autres acteurs, locaux en particulier. C'est en quelque sorte une mise en pratique de la gouvernance locale, mais du point de vue plus spécifique de la police.

La police, dans cette approche, doit être capable de distinguer un incident unique, comme occurrence singulière, d'un problème de sécurité, qui est, lui, une répétition d'incidents similaires. Un délit qui ne se répète pas échappe à une approche préventive, et ne peut pas être soumis à une tentative de résolution par les autorités : elles ne peuvent qu'y réagir. Par contre, quand il se répète, de manière plus ou moins variée, quant à ses formes, ses modes d'opération, sa localisation, ses victimes, il devient un problème sur lequel la police et d'autres acteurs ont la possibilité de travailler. Il s'agit alors de rechercher les causes de ce problème et d'y apporter une solution durable, donc bien au-delà de l'identification des individus impliqués, par exemple en changeant les caractéristiques de l'environnement entourant la commission du délit. En promouvant une réponse qui va au-delà de l'action réactive, répressive et judiciaire, Goldstein jetait aussi les bases de la critique du système pénal comme réponse unique à la délinquance.

Une réponse durable devra, souvent, être portée par des acteurs autres que la police, comme les écoles, les services sociaux, les services de l'urbanisme ou encore les associations locales voire les privés, car les mesures à prendre sortent rapidement du champ d'action de la police.

¹¹ Gautron Virginie, La coproduction de la sécurité en France, in *Champ Pénal, Nouvelle revue internationale de criminologie*, en ligne, <http://champpenal.revues.org/7719> consulté en décembre 2012.

¹² Max Weber, *Le savant et le politique*, disponible online intégralement sous http://classiques.ugac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf, consulté en février 2013.

¹³ De nombreuses rééditions de cet ouvrage existent dans plusieurs langues, voir bibliographie pour la version anglaise.

En plus, dans cette approche, qui relève indirectement de la théorie économique du choix rationnel (tout individu essaie de maximiser ses profits économiques ou symboliques), identifier un auteur, l'arrêter et le poursuivre, ne changeront pas les données du problème : si rien n'est fait pour réduire les possibilités de réalisation, d'autres auteurs cherchant à maximiser leur profit se profileront, saisiront l'opportunité, pour profiter des occasions de délits offertes. Il ne faut donc pas se focaliser sur les individus uniquement, mais sur les *conditions du passage à l'acte*.

Un parent de cette approche orientée sur les problèmes, plus connu en Europe et présent dans le débat politique et les médias est la « police de proximité » (*community policing*), dont l'un des principes de travail est l'activité en réseau et dans une relation de communication directe et moins hiérarchisée avec la société locale (communauté). La police n'est plus un acteur isolé, détaché des autres, mais un acteur dans un réseau, certes avec ses prérogatives légales propres, de la gestion de la délinquance.

D'autre part, une extension de l'approche orientée problèmes est la prévention situationnelle de la délinquance¹⁴. En criminologie, la prévention situationnelle vise à réduire les délits en agissant sur ses circonstances, soit les lieux, les moments et les types de comportements liés au passage à l'acte. Elle vise à changer des « situations » connues pour être criminogènes, mais pas à traiter les éventuelles causes sous-jacentes que peuvent être les problèmes sociaux ou psychologiques des délinquants. Un exemple parlant en est la prévention par le « design de l'environnement » (*Crime prevention through environmental design*), c'est-à-dire les changements de l'environnement urbain (éclairage, aménagement des places publiques, mixité des types d'activités loisirs/travail, des types d'habitat, etc.) pour prévenir la délinquance¹⁵.

Il existe de nombreux exemples internationaux de gouvernance locale de la sécurité publique, dans tous les pays d'Europe, avec une terminologie largement standardisée, comme en France les « contrats locaux de sécurité », produits par les « conseils locaux de prévention et de sécurité », ou les « contrats de sécurité et de société » en Belgique. En Suisse, on trouve ce type de conseil dans certaines communes ou au niveau cantonal, principalement en Suisse romande. En général, sauf dans quelques communes, ces conseils ne sont pas limités à des participants au bénéfice du secret partagé, mais englobent la société civile et l'administration locale et cantonale. Il existe par exemple à Neuchâtel-ville l'Observatoire de la cohésion sociale et de la sécurité, et au niveau cantonal, à Neuchâtel et à Fribourg, le Conseil cantonal de la sécurité publique. On peut aussi noter l'Observatoire de la sécurité en Ville de Lausanne qui joue un rôle similaire de gouvernance.

On remarquera le recours au terme de « contrat » que l'on retrouve dans le nom même de l'autre instrument évalué, le contrat de conciliation extrajudiciaire, et qui tend à souligner

¹⁴ Cohen, Lawrence E. and Marcus Felson "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach." *American Sociological Review*, 44:588-605, 1979

¹⁵ Blaise Bonvin, Redefining state's functions in crime control, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 2004.

l’horizontalité de la coordination, la libre participation des parties, donc une vision non pas centrée sur une relation *top down* Etat-société, mais la participation consentie, l’échange de services entre divers acteurs, pour un but commun.

Pour synthétiser la diversité des modèles de gouvernance de sécurité, nous en présentons ci-dessous les variantes possibles, qui connaissent des aménagements différenciés selon les contextes.

Tableau 1 : les différentes formes et composantes de la gouvernance locale de sécurité

| Niveau de pilotage | Missions | Degré d’institutionnalisation | Secret partagé | Acteurs impliqués |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|
| - Communal (politique ou administration) | - Echanges d’information | - Faible (mécanisme ad hoc) | - Oui - Non | - Police - Services communaux |
| - Régional/district (politique ou administration) | - Diagnostic de situation | - Moyen (mécanisme régulier, pérenne) | - Selon les cas | - Services cantonaux - Association |
| - Cantonal (politique ou administration) | - Résolutions de problèmes via projets spécifiques | - Fort (budget, personnel dédié) | | - Ministère public - Commerces |
| - Par projets | | | | - Transports publics |

La caractéristique commune de fond des différents types de « conseils » ou « réseaux » est le recours à la notion de proximité :

- Proximité spatiale, avec l’investissement, ou le réinvestissement pour les pays plus centralisés comme la France, des acteurs municipaux.
- Proximité temporelle, avec la volonté de ne pas laisser des situations se détériorer et d’intervenir rapidement.
- Proximité relationnelle, avec la mise en commun d’une multitude d’acteurs publics et privés.

Dans le cas des réseaux vaudois, nous avons donc : un niveau de pilotage communal ou intercommunal, une mission spécifique sur un problème précis, un niveau faible d’institutionnalisation, un secret partagé, et enfin un nombre d’acteurs limités aux services publics impliqués.

Il existe de nombreuses évaluations des projets liés à la gouvernance locale de sécurité. La plupart sont des auto-évaluations réalisées au sein, par exemple en France, des conseils locaux de sécurité. Leurs conclusions diffèrent et reflètent la multitude des contextes de mise en œuvre. Elles démontrent un effet plus ou moins grand sur la sécurité objective (niveau de délinquance) et subjective (sentiment de sécurité). Il n’y a pas d’intérêt à entrer dans le détail de

ses résultats, par nature locaux, l'importance résidant plutôt dans les considérations théoriques et généralisables¹⁶ :

- L'incitation à travailler en partenariat a sensibilisé les acteurs locaux sur le fait que la politique de prévention de la délinquance devrait dépasser le seul travail de la police. Il y a eu une prise de conscience du rôle potentiel des acteurs.
- La communication se densifie et s'améliore entre acteurs, même si cela prend du temps, car les acteurs impliqués n'ont pas l'habitude de travailler ensemble pour créer un lien de confiance et d'échange réel d'information.
- La dimension de diagnostic global et de compréhension de la complexité de la situation sécuritaire est facilitée par le dialogue : les dimensions multiples de la sécurité sont mieux analysées (sécurité des jeunes, des aînés, des migrants, de la vie nocturne, etc.).
- Communiquer représente une étape, mais la suivante, qui consiste en la prise en commun de mesures, nécessite d'autres conditions, par exemple la possibilité de disposer d'un budget, la désignation de responsables opérationnels et la notion d'obligations réciproques entre partenaires qui ne dépendent pas de la même autorité.
- Les problèmes juridiques tendent à persister sur la notion de secret professionnel. Il existe en France des variantes de composition restreinte des conseils locaux, selon que des informations confidentielles (personnelles) y sont échangées.
- Les communes n'ont pas toujours le temps et les ressources techniques pour identifier et mettre sur pied des projets locaux de prévention.
- La caractéristique commune de forme réside dans une certaine instabilité liée à la « politisation » récente propre au champ sécuritaire, rappelée dans le chapitre 2.1 sur le contexte. De nombreuses initiatives locales sont en effet lancées, portées par un engouement politique parfois opportuniste, sans recevoir des moyens conceptuels, financiers et humains pour les faire durer.

2.3.3 Analyse de la mise en œuvre et des réalisations

Il n'a pas été déterminé, pour le lancement des réseaux dans le canton de Vaud, d'objectifs quantitatifs ou qualitatifs assignés. Il n'existe pas d'étude quantitative des conditions existantes avant leur lancement (*baseline study*), telles que taux de délinquance, taux de récidive, etc., démontrant une situation à améliorer. Leur mise en place est par ailleurs décentralisée, laissée aux communes en priorité. Aucune formation initiale n'a été délivrée, ce qui, en soi, ne représente pas un handicap mais aurait pu faire sens étant donnée la dimension juridique de l'échange d'information. Un encadrement a toutefois été offert par la Police.

¹⁶ Pour la France nous utilisons principalement l'article de Virgine Gautron, *op.cit.*, et pour la Belgique celui de Cedric Strebelle, « Quel bilan peut-on tirer des contrats de sécurité », in *Journal Jeunesse & Droit*, n.220, Liège, 2002. Pour la Suisse, il n'existe pas de document disponible en libre accès, mais uniquement des rapports internes commandés par des autorités communales ou cantonales.

Les réseaux ont été peu mis en œuvre sous la dénomination Puero ; il peut cependant y en avoir eu localement sans s'en référer à cette méthode. Le seul exemple connu à ce jour est le réseau initié par plusieurs communes du district de Nyon (en particulier les communes Arzier, St-Cergue, le Muids, Genolier, Givrins, Trelex, Nyon, Prangins). La police cantonale y était engagée directement via sa division de prévention, pour aider et accompagner son développement. Ce réseau a fonctionné durant une année, mais n'est actuellement plus en activité.

Etant donné le peu de matière à évaluer, il n'est pas faisable de prolonger la démarche évaluative de la mise en œuvre et des résultats. Basé sur un seul cas, qui plus est sans documentation précise outre quelques procès-verbaux de séance, elle n'aurait qu'une valeur extrêmement faible.

2.3.4 Conclusions sur les réseaux

Il est utile de positionner l'instrument des réseaux par rapport aux théories existantes et aux expériences similaires. En effet, au-delà des similitudes des réseaux avec la théorie de la gouvernance et celle de la résolution des problèmes, ces derniers possèdent plusieurs particularités à relever, selon la grille des variantes présentée au chapitre précédent :

- Ils sont mis sur pied de manière *ad hoc* et non permanente. Le degré de formalisation est délibérément le plus faible possible.
- Ils sont par nature réactifs.
- Ils sont basés sur des cas concrets et personnalisés et impliquent donc toujours un secret partagé.
- Les réseaux font intervenir moins d'acteurs que le voudrait la théorie ou que le montrent les exemples internationaux.

L'instrument tel qu'il est conçu place la notion de secret partagé au centre. Ainsi, il restreint le nombre d'acteurs potentiels, en excluant par exemple les associations de parents ou association de quartier. Cela a l'avantage de réduire le coût de la coordination entre acteurs, mais ne permet pas d'impliquer des points de vue externes, de la population directement concernée.

Cependant, le principal constat au niveau des réalisations est une absence certaine d'effectivité. Malgré la volonté de dissémination de l'instrument, un seul réseau a été déployé dans les faits.

Cette absence d'effectivité peut éventuellement selon nos interlocuteurs et notre propre analyse venir du fait qu'avec une mise sur pied *ad hoc*, les acteurs n'aient pas assez l'habitude de travailler ensemble et que le « réflexe » de se limiter chacun à son domaine de compétence ait prévalu. Finalement il semble que les acteurs n'arrivent pas à dépasser le défi que constitue le partage du secret professionnel.

Une autre hypothèse, émise par un représentant communal, serait que, dans les communes rurales, le besoin est faible en matière de coordination supplémentaire. Tout au moins, ce besoin n'est pas assez aigu pour légitimer la recherche de solutions nouvelles qui, même si elles

sont peu formalisées, exigent un investissement relativement important, par exemple en dégageant du temps pour les réunions. Certains interlocuteurs relèvent que la coordination entre acteurs existe déjà en matière de sécurité, principalement autour des établissements scolaires. Enfin, il faut aussi observer que dans les communes urbaines, là où les besoins sont plus forts, des mécanismes existent déjà afin de coordonner les acteurs (par exemple à Lausanne, l'Observatoire de la sécurité).

Il est intéressant de noter à cet égard que l'instrument des Conseil régionaux de prévention et de sécurité (CRPS) est plus formalisé, répandu sur l'ensemble du territoire cantonal, et se rapproche plus significativement des expériences internationales. On constate que ces deux instruments (Puerdo et CRPS) sont cohérents du point de vue de leurs objectifs. Les CRPS, avec leur orientation sur la prévention « globale » peuvent d'ailleurs être vus comme complémentaires aux réseaux, orientés sur la prévention « indiquée » (individus ou groupes ayant un comportement problématique¹⁷). Au niveau de la mise en œuvre, il n'y a pas eu d'actions pour assurer la coordination, par exemple en utilisant les préfets comme relais de promotion des réseaux Puerdo au sein des CRPS.

Il semble au final que le modèle des réseaux promus sous l'appellation Puerdo a eu le mérite de rappeler l'importance de la coordination dans une approche de secret partagé, très pragmatique et basée sur des cas concrets.

2.3.5 Recommandations sur les réseaux et la gouvernance locale

Il est possible de promouvoir quelques pistes de réforme, largement inspirées de l'expérience internationale et d'autres cantons suisses, mais en prenant aussi en compte l'approche Puerdo du secret partagé :

- Avec le déploiement de plus en plus répandu du modèle des CRPS, l'approche par réseau avec secret partagé semble pouvoir, voire devoir, être plutôt un « produit » de ces conseils, sous la forme d'un projet à mener après que l'identification de problèmes a eu lieu, au niveau d'un CRPS. La difficulté de l'apprentissage de la coopération serait en partie levée par l'expérience commune et la confiance préalable acquise au sein des CRPS. Par ailleurs, comme les membres des CRPS sont en général les responsables des organes représentés, les collaborateurs-trice-s de ces derniers verraient leur action légitimée.
- Un soutien externe semble nécessaire pour le lancement des procédures de gouvernance locale (expert externe, criminologue, modérateur, etc.). C'est déjà le cas dans au moins un CRPS nord-vaudois.
- La gouvernance locale doit pouvoir permettre une identification précise des besoins prioritaires de la région, au-delà des avis subjectifs et corporatistes sur la sécurité. Là

¹⁷ Selon le terme utilisée par l'Office fédéral des assurances sociales OFAS, *Les jeunes et la violence – Programme national de prévention*, Confédération suisse, 2010.

aussi, un soutien externe est parfois nécessaire. Un outil fréquemment utilisé avec succès est le diagnostic local de sécurité, basé sur une méthode d'enquête standardisée et scientifique.

- Un des produits de la gouvernance locale peut être le développement des contrats de conciliation extrajudiciaire et/ou, selon nos pistes de réflexion prospective au chapitre 3, le développement de véritables outils de justice réparatrice, sous la forme de médiation volontaire et extrajudiciaire, dans le domaine pénal. Dans ce cas, vu la présence de données personnelles, le travail en groupe avec secret partagé prend tout son sens.

2.4 Les contrats de conciliation extrajudiciaires

2.4.1 Description

Les contrats de conciliation extrajudiciaires sont signés par la victime et la personne impliquée dans un délit. Ils visent à régler, sur la base d'un accord privé, un délit poursuivi sur plainte entre une autorité publique, habituellement une commune, et l'auteur, habituellement mineur. Il s'applique principalement, en théorie et en pratique, aux délits contre le patrimoine public. Les contrats ne s'appliquent par contre pas aux infractions concernant deux ou plusieurs privés, que ce soit les infractions de violence ou le vol.

Notons aussi que les contrats sont prévus pour des actes relevant du code pénal, et non pour ceux relevant des règlements communaux de police (salubrité, tranquillité publics), même si nous verrons qu'ils ont aussi été utilisés dans ce domaine.

Les contrats cherchent à atteindre plusieurs objectifs :

- Donner une réponse rapide à la délinquance juvénile.
- Participer au renforcement du contrôle social, via le renforcement du lien social local, en mettant en relation directement les autorités communales avec l'auteur du délit et ses parents.
- Permettre de décharger la justice des mineurs de certains délits.
- Permettre aux autorités communales d'obtenir une réparation matérielle.

Les contrats ne sont en théorie pas exclusivement destinés aux mineurs, ils peuvent être proposés à des jeunes jusqu'à 25 ans. En outre, le public cible est constitué de jeunes qui commettent leur premier acte (primo-délinquants). Selon nos entretiens, les concepteurs excluent l'utilisation des conciliations pour des jeunes récidivistes (i.e. déjà condamnés en justice pour des actes délictuels) et/ou présentant des problématiques psychosociales importantes. La prise en charge de ces derniers nécessiterait des compétences spécifiques. Il s'agit d'un principe de gestion du risque. Dans la pratique, il n'y a toutefois pas de procédure formalisée pour évaluer l'état psycho-social du jeune. Du point de vue de la récidive, le représentant de la police, lors-

qu'il est contacté, effectue un contrôle pour voir si le jeune est connu des services de police. En règle générale, il déconseillera le recours à une conciliation dans ce cas.

Le cadre temporel de la signature d'un contrat est contraint par le délai de dépôt des plaintes, qui doit être effectué au plus tard trois mois après les faits pour les délits poursuivis sur plainte. Ainsi, le processus d'initiation d'un contrat sera différent si l'auteur est connu de la commune ou non. Dans le premier cas, le jeune et ses parents sont directement sollicités pour signer le contrat. Si la commune ne connaît pas l'auteur, elle peut déposer plainte dans un premier temps puis, s'il est identifié, négocier le retrait de plainte à condition que l'auteur signe un contrat et exécute le travail demandé. Une précondition évidente aux contrats, mais importante à souligner car elle implique des mesures préalables, est l'identification de l'auteur, donc l'implication de la police municipale (s'il y en a une) ou cantonale. Cela peut prendre du temps et réduit le champ d'application possible de l'instrument car les taux d'élucidation en matière de délits couverts par les contrats sont de moins de 20%. Dans les deux cas de figure, la commune se réserve la possibilité de porter plainte si le travail convenu n'est pas effectué à satisfaction.

Lors de l'établissement du contrat interviennent principalement l'autorité communale (personne morale victime) ainsi que l'auteur du délit, accompagné de ses parents ou de son représentant légal. D'autres acteurs peuvent théoriquement y participer, notamment des représentants de la police, des écoles, du personnel administratif communal ou des institutions socio-éducatives. Les différents acteurs participant à un contrat sont conviés dans un lieu officiel de la commune, par exemple la salle du conseil. Pour les concepteurs, cela participe au renforcement du rôle de l'autorité communale comme acteur de la résolution de conflit impliquant des mineurs, dans une perspective de justice de proximité. L'instrument du contrat a été conçu sans la nécessité de présence d'un facilitateur neutre entre le lésé et l'auteur. Les concepteurs soulignent au contraire la relation d'autorité nécessaire à la dimension éducative de cette mesure.

Les contrats entraînent une mesure qui doit permettre de réparer le délit commis. Il s'agit habituellement d'un travail d'intérêt général (TIG) que l'auteur du délit effectue au sein des services communaux. La sanction peut également prévoir un dédommagement financier pour réparer les dégâts matériels dans le cas d'un délit contre le patrimoine. Le concept ne prévoit pas un catalogue ou une échelle de sanctions à disposition des communes. La proportionnalité de la sanction est laissée à l'appréciation des autorités communales qui peuvent se faire conseiller par la police cantonale. Les concepteurs soulignent toutefois dans un document non-officiel le risque lié aux sanctions excessives que pourrait infliger une autorité communale¹⁸. Ce risque est également relevé par la Justice de mineurs, la sanction devant rester mesurée pour être cohérente avec le but de réparation.

¹⁸ Ce commentaire est indiqué dans le travail de séminaire de M. Gaudard. Gaudard Pierre-Olivier, op.cit., p. 24.

De par leur formalisation et l'implication en amont de l'autorité politique cantonale et judiciaire (Tribunal des mineurs) pour soutenir le lancement de la pratique, les contrats de conciliation extrajudiciaire représentent une innovation au niveau Suisse. Dans la pratique communale, ce genre de mesure existait déjà informellement, et continue d'exister dans maintes communes, mais sans mise en contexte cantonal et volonté d'en faire une « politique » généralisée. Il y a ici une ambition de déploiement large et régularisé d'un instrument formalisé.

2.4.2 Analyse de la conception

Fondements théoriques et comparaison internationale

Comme pour les réseaux locaux, le but de cette section est de vérifier que les connaissances scientifiques et empiriques, et ainsi les opportunités, mais aussi les risques de cette philosophie « alternative » de traitement de la délinquance ont bien été intégrés. Nos éléments de comparaison internationale permettront par ailleurs d'alimenter le socle de connaissances relatives aux projets partageant les fondements conceptuels des contrats.

La conception des réseaux et des contrats a été faite de manière pragmatique, basée sur une expérience de terrain plus qu'une logique de recherche. Les références théoriques sont limitées. Il nous revient, comme évaluateurs, de reconstruire, ou du moins poser des hypothèses sur les liens existants entre les objets évalués et les théories sous-jacentes et d'autres instruments aux fondements et objectifs similaires. Il s'agit d'étudier la prise en compte, plus souvent implicite qu'explicite, des recherches théoriques ou d'expériences similaires qui sous-tendent les contrats. Cette démarche comprend évidemment une part de spéculation, que nous minimisons au maximum en recherchant les similarités entre pratique observée et catégories théoriques présentées.

Dans les contrats se lit une volonté de sortir de la logique classique de la chaîne pénale, résumée très brièvement par le processus suivant :

Délit → Identification et interpellation par la police → Instruction (dans le cas des mineurs, le juge conduit lui-même l'instruction, un membre du ministère public assure l'accusation) → Jugement par un tribunal → Application de la peine prononcée.

Cette logique classique du pénal est en partie considérée par les concepteurs comme inappropriée pour réduire la délinquance, en particulier des mineurs, et donner satisfaction aux victimes, car trop spécialisée, lente et procédurière.

Les fondements théoriques qui - selon notre évaluation de leurs origines et de certaines de leurs caractéristiques - sous-tendent l'instrument du contrat, sont doubles et relèvent de conceptions philosophiques du droit :

- la privatisation du règlement des différends
- la justice réparatrice

Il faut d'emblée souligner que la privatisation du règlement des différends et la justice réparatrice ne sont pas par définition concomitantes. Leurs origines (responsabilisation des acteurs, désengorgement des tribunaux, rapidité de la réaction après un délit) et leurs pratiques se recoupent souvent, mais pas totalement. Le règlement peut être totalement privé sans qu'il y ait une dimension réparatrice (c'est le cas de la négociation par exemple), et inversement. L'instrument des contrats oscille d'ailleurs, on le verra, quelque part entre ces deux notions.

La privatisation doit être vue comme un moyen de sortir du traitement *top-down* de la délinquance et plus globalement des différends. Il s'agit d'une approche d'expertise basée sur une séparation des tâches entre société et administrations judiciaires de l'Etat. On retrouve d'ailleurs une parenté de ce mouvement dans la notion de gouvernance.

Le mouvement de déjudiciarisation, explicitement mis en évidence dans le nom même du contrat, est parallèle au déclin relatif de la place laissée à la résolution étatique des litiges. Lui-même est à placer dans la palette des méthodes alternatives de résolution de conflit (*alternative dispute resolution*). Il favorise la contractualisation des rapports sociaux et la contractualisation du règlement des litiges.

Il offre aux acteurs de nouveaux espaces d'interaction, qu'investissent différentes formes de conventions et de contrats, d'abord dans la vie économique, mais graduellement s'élargissant vers les autres relations. Les parties d'un conflit deviennent acteurs à part entière de la résolution. Il est à ce titre intéressant de voir que les formes de conciliations extrajudiciaires, ou d'arbitrage ont été prioritairement, et encore actuellement majoritairement, utilisées dans le monde des affaires et du commerce (p.ex. l'arbitrage commercial), puis aussi dans le domaine civil et familial.

Pour qualifier ce passage d'un ordre juridique imposé à un ordre juridique négocié, Antoine Pirovano parle de contractualisme ou de société contractuelle¹⁹.

Un exemple très connu de contrat privé lors d'un litige est le constat à l'amiable lors d'un accident de la route. Dans un tel cas, réalisé régulièrement au quotidien en dehors de toute intervention publique, deux individus se mettent d'accord pour régler un incident, en acceptant de ne pas porter le cas vers une autorité externe étatique. Nous nous situons dans ce cas spécifique dans le domaine de la négociation privée, qui peut être considérée comme la forme la plus basique et courante de justice à l'amiable²⁰.

Enfin, rendant malheureusement la terminologie confuse, il est important de noter que le terme de conciliation extrajudiciaire existe aussi en France, dans un contexte aussi de « privatisation » de la procédure. Il s'agit cependant d'une fonction axée uniquement sur des conflits de voisinage, de locataire-bailleur ou de consommation. Elle se rapproche dans ses attributions

¹⁹ Voir pour cette évolution globale : Pirovano Antoine, *Changement social et droit négocié. De la résolution des conflits à la conciliation des intérêts*, Paris, Economica, 1988.

²⁰ Perrier Camille, *Criminels et victimes : quelle place pour la réconciliation ?*, La Question, Les Editions de l'Hèbe, 2011, p.71.

plutôt du rôle de juge de paix, tel qu'il existe dans le canton de Vaud. Cette fonction a par ailleurs, et toujours dans la même veine, été remaniée pour lui donner plus de compétences en élargissant ses domaines d'intervention (augmentation à 10'000.- francs de la valeur litigieuse des cas traités), dans la même volonté d'échapper à la logique judiciaire considérée comme trop lourde. Le juge de paix n'a pas cependant, à l'image du conciliateur extrajudiciaire en France, de compétence en matière de délinquance juvénile.

Au niveau pénal qui nous intéresse ici, il faut aussi noter que des mécanismes de privatisation existent par exemple en Allemagne. Il s'agit de la procédure de conciliation pré-judiciaire (*Sühneverfahren*), qui couvre six types de délits mineurs, similaires aux délits poursuivis sur plainte dans le droit suisse. C'est une pratique décentralisée, où chaque Land définit si et comment il veut instaurer une procédure de ce type. Dans les Länder où elle existe, le lésé porte plainte mais avant d'aller au tribunal, si l'auteur est connu et - point important - habite la même commune, il doit tenter la procédure de conciliation auprès d'un organisme local appelé organisme de compensation (*Vergleichsbehörde*). Il peut y obtenir une réparation financière de l'auteur. Si la conciliation échoue, la voie pénale habituelle est engagée.

Pour que ces instruments extrajudiciaires soient mobilisables par les parties au conflit, une disposition légale (souvent émergeant au code pénal ou de procédure pénale) doit exister. Par exemple, le droit pénal canadien appliqué aux mineurs prescrit même le recours le plus large possible aux « mesures extrajudiciaires ». Cependant, et cette caractéristique se retrouve ailleurs sauf dans le cas des contrats vaudois, ce n'est pas la victime, mais la police ou le ministère public qui apprécie si les conditions sont réunies et en décide de la mise en œuvre.

Il faut aussi noter qu'en parallèle d'une mouvance de privatisation du règlement des différends, donc de la justice, est à l'œuvre une (re-)judiciarisation, donc un mouvement de passage du règlement privé au règlement public, de certains types de comportement. C'est le cas notamment de la violence domestique, qui est passée d'un problème privé à une affaire publique. Globalement, la déjudiciarisation touche plutôt le domaine du droit pénal des mineurs, pour lequel par exemple la médiation pénale est légalement formalisée et encadrée, à la différence du droit pénal des majeurs.

La justice réparatrice est l'autre fondement des contrats de conciliation. Son lien avec les contrats est à la fois multiple et ambigu. Il est important donc de donner quelques éléments constitutifs propres à l'éclairer.

Les critiques à l'encontre du système judiciaire, en particulier la lenteur ainsi que de la décontextualisation de la peine, celles-là mêmes qui sont invoquées par les concepteurs pour la création des contrats dans le canton de Vaud, ont engendré sur le plan international un certain nombre de nouvelles réponses. Ces dernières donnent souvent aux parties concernées (victime et auteur) un rôle prépondérant dans une démarche de traitement de l'affaire. Il nous apparaît que l'instrument du contrat se fonde sur la même idée de participation active des parties - y compris l'entourage - à une résolution de conflit.

La justice réparatrice, tout comme la justice pénale, a comme objectif la lutte contre la délinquance et la diminution de la récidive²¹. Les chemins empruntés pour y arriver diffèrent par contre fortement.

La justice réparatrice peut être définie comme un processus dans lequel la victime et le délinquant ainsi que toute autre personne subissant les conséquences d'une infraction, participent ensemble activement à la résolution des problèmes relevant de cette infraction, généralement avec l'aide d'un « facilitateur », qui peut prendre diverses formes. En justice réparatrice, le terme utilisé est conflit plutôt que délit ou infraction.

Dans cette approche, quatre dimensions sont concernées par la réparation dans le cas d'un délit :

- la victime
- l'auteur
- les relations entre la victime et le délinquant
- la communauté

Le processus doit s'attacher à réparer les effets d'un conflit sur chacune d'elles.

Selon les promoteurs de la justice réparatrice, la justice pénale s'empare en quelque sorte de l'affaire et en confie la résolution à un juge – le délit est en effet considéré comme une offense contre l'État – alors que la justice réparatrice met l'accent sur *l'appropriation* par les parties impliquées (on retrouve encore une fois la notion de privatisation) de la résolution d'un conflit. Schématiquement, on peut donc opposer le respect des procédures de droit (*due process*) propre à la justice pénale classique et la considération du contexte de l'incident et des besoins des parties (*due consideration*), propre à la justice réparatrice²².

Comme son nom l'indique, la justice réparatrice a pour but de réparer les dommages nés d'une infraction, dommages qui peuvent être matériels, physiques ou psychologiques. Il faut tenter de rétablir la situation telle qu'elle existait avant le conflit. L'auteur ne peut pas se limiter à une réparation matérielle ou financière, mais doit entrer dans une relation de compréhension de la victime. Cette dernière doit pouvoir retrouver confiance et abandonner sa volonté de vengeance. La notion de pardon (l'auteur le demande et la victime le lui accorde), quasiment absente de la justice pénale, est ici au centre du processus. Par un changement de comportement, voire de vision du monde, il est espéré aussi, très concrètement, une réduction de la récidive. Le processus est donc de nature psychologique, voire morale.

²¹ Il existe de nombreuses controverses, sortant du cadre de cette évaluation, quant à la position de la justice réparatrice par rapport à la justice pénale classique : est-elle une réelle alternative, ou une première étape, qui, si elle échoue, doit donner lieu au recours à la justice pénale ? Il semble que la position la plus constructive consiste en la cohabitation des deux systèmes.

²² Karp David, Todd R. Community Justice: A Conceptual Framework, *Boundary Changes in Criminal Justice Organizations*, National Criminal Justice Reference Service, US Department of Justice, 2000.

Concrètement, la justice réparatrice peut prendre des formes très diverses selon les contextes sociologiques et institutionnels. En voici quelques-uns :

- Médiation victime-délinquant

La médiation est définie comme tout processus permettant à la victime et au délinquant de participer activement, s'ils y consentent librement, à la résolution des difficultés résultant du délit, avec l'aide d'un tiers facilitateur, le médiateur, formé spécifiquement pour cette activité. Il est nécessaire que le tiers facilitateur soit par ailleurs neutre (pas impliqué dans l'affaire ou dans une relation avec les parties) et impartial (ne prend pas position concrètement durant son travail).

La médiation permet aux parties concernées de communiquer de manière confidentielle. Dans certains cas, on recourt à une médiation indirecte dans laquelle le facilitateur rencontre successivement la victime et le délinquant. Cet instrument est prévu pour les mineurs dans le droit suisse. Il intervient cependant *après* que la plainte ait été déposée, et nécessite l'aval du juge. Ce n'est donc pas un instrument complètement extrajudiciaire.

- Conférence communautaire ou familiale

Cette méthode implique les deux parties au conflit, mais aussi leurs proches, un policier, un assistant social et un avocat. Il s'agit en général d'une seule séance. La séance est organisée par un représentant d'un service de protection de la jeunesse et voit la victime et ses proches poser leurs attentes et l'auteur tenter d'y donner suite. Un contrat ponctue les excuses émises par l'auteur, contrat assorti souvent de travaux d'intérêt généraux. L'instrument est venu de Nouvelle-Zélande, mais il existe en Europe continentale depuis 5 à 10 ans.

D'autres méthodes existent sous des noms divers (Cercle de sentence, par exemple), qui partagent largement les caractéristiques de celles mentionnées²³. Ces méthodes relèvent d'une culture juridique et communautaire anglo-saxonne en général assez différentes - moins centrées sur l'Etat - de celle existant en Europe. Cependant, des pays continentaux comme la Belgique promeuvent de plus en plus le recours aux systèmes des conférences familiales.

En droit suisse, il existe des références à la justice réparatrice, au travers des instruments de la médiation pénale et des prestations personnelles. Rappelons en effet que la justice réparatrice n'est pas forcément extrajudiciaire. Il est important de saisir que le droit pénal suisse possède aussi cette dimension, certes marginale *de jure* et *de facto*, entre autres car leur mise en œuvre est laissée aux cantons²⁴. « Le législateur suisse a repris cette idée de réparation et de confrontation avec la victime avec l'introduction de la médiation (art. 8 et 21, al. 3 DPMIn) (...) On peut également accorder valeur d'élément de justice réparatrice à la prestation personnelle de

²³ Pour des éléments de description supplémentaire de ces modèles, il est possible de se référer à l'ouvrage cité de Perrier Camille ou celui de Kuhn André, *Quel avenir pour la justice pénale*, Les Editions de l'Hèbe, 2012. Pour des exemples pratiques, placés bien évidemment dans leurs contextes légaux propres, voir en France, l'Association de justice réparatrice, www.anjr.fr ou aux USA la Victim Offender Mediation Association, www.voma.org.

²⁴ Dans ce domaine c'est le canton de Fribourg qui a été le plus actif. Voir le chapitre sur les Perspectives.

l'art. 23 DPMIn »²⁵. Ces deux instruments promus par le cadre légal possèdent en terme de processus une différence notable avec la conciliation extrajudiciaire, car ils sont utilisés pour *éteindre* une procédure judiciaire en cours, donc sur délégation d'un juge, et non pas pour l'éviter, comme les contrats. On parle alors de médiation déléguée (par un juge).

Dans l'évaluation globale des instruments de déjudiciarisation en général et en droit pénal des mineurs en particulier, les éléments suivants ressortent :

- La grande majorité des modèles de résolution extrajudiciaire de conflits requiert une autorisation, voire la participation de la police ou de l'autorité de poursuite pénale (ministère public) avant d'être déployée.
- En particulier pour les mineurs, il n'existe pas à notre connaissance d'instrument – autre que les contrats vaudois – qui permette aux lésés et aux auteurs de *négoier* un règlement directement entre eux.
- Au Canada, l'instrument des mesures extrajudiciaires est le plus formalisé car il est inscrit dans la loi pénale pour les mineurs et revêt un caractère incitatif.
- Une évaluation²⁶ met toutefois en évidence les difficultés de la mise en œuvre, telles que le déficit d'information donnée à l'auteur :
il peut refuser d'admettre sa culpabilité
il ne connaît pas le fonctionnement réel de l'autre alternative – la justice des mineurs
il ne connaît pas l'enjeu du positionnement de la peine en matière de proportionnalité.

Pour l'évaluation globale de la justice réparatrice, une synthèse des travaux existants se trouve dans l'ouvrage *Criminels et victimes : quelle place pour la réconciliation ?*²⁷ Nous en relevons les principales conclusions :

- Le sentiment que justice a été rendue est meilleur chez les victimes ayant participé à un processus réparateur que chez celles ayant connu uniquement une procédure pénale classique.
- La réalisation effective et totale des mesures de réparation est meilleure de la part des auteurs ayant participé à un processus réparateur.
- La récidive est moindre chez les auteurs ayant participé à un processus réparateur dans le domaine des délits impliquant de la violence ; la récidive tend à être similaire par contre dans le domaine des délits d'appropriation.
- Le sentiment de sécurité augmente chez la victime.

²⁵ Michel Lachat, Présentation dans le cadre du Congrès de l'AIMMF, 2006, http://www.afmjf.fr/IMG/pdf/Michel_Lachat_CH.pdf, consulté en mars 2013.

²⁶ Canadian Department of Justice (DoJ), *An Examination of the Toronto Police Service Youth Referral Programme*, site du DoJ, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/vj-ij/res-rech/exam/p1.html#e5.0> consulté le 19.12.2012.

²⁷ Perrier Camille, *op.cit.* Pour le document actuel de référence sur ce thème, voir Sherman, L.W., & Strang, H., Barnes, G., Bennet, S., Angel, C.M., Newbury-Birch, D., Woods, D.J. & Gill, C.E., *Restorative Justice: the Evidence*, The Smith Institute, 2007.

Enfin, ajoutons à cette liste l'évaluation de nature sociologique, plus critique, qui voit dans la justice réparatrice une tentative de retourner à des liens communautaires qui dans les faits n'existent plus et la difficulté, voire le risque, de vouloir les recréer via des questions de sécurité aux forts pouvoirs discriminatoires. Cette approche pose que si la justice s'est spécialisée, c'est justement parce que les communautés se sont distendues, et non l'inverse²⁸.

Positionnement des contrats par rapport à la théorie et aux expériences internationales

Les contrats se positionnent par tous leurs aspects très clairement dans le domaine de la privatisation de la justice, au sens de la sortie du processus judiciaire étatique. Il en partage donc les opportunités (rapidité, efficacité, bureaucratie limitée) mais aussi les risques (limitation de la protection de la partie faible, justice à deux vitesses).

Les contrats se positionnent seulement en partie dans le champ de la justice réparatrice, principalement par les éléments suivants:

- La rencontre directe entre les deux parties et leur entourage (famille).
- L'appropriation du règlement du cas par les parties.
- L'importance mise sur la réparation du tort causé (limitée ici à la réparation matérielle).
- L'implication personnelle que l'auteur doit investir dans la réparation.
- L'objectif d'élargir les avantages de la résolution à la communauté locale (« maillage civique » est le terme utilisé par les concepteurs des contrats).

Par contre, d'autres éléments divergent fortement de la justice réparatrice:

- La victime n'est pas personnellement lésée, mais représente une personne morale (la commune).
- Le contrat ne réserve pas une place centrale aux excuses de la part de l'auteur et au pardon entre les deux parties, notamment du fait que la victime est une personne morale.
- Il n'y a pas de tierce personne comme dans les exemples mentionnés, pour positionner les parties dans une relation égalitaire de communication. Le responsable communal devient une sorte de « juge milicien ». Dans sa forme actuelle, le contrat est donc plutôt une négociation au sens mentionné plus haut. Mais cette négociation se passe entre deux parties dans une relation asymétrique, car l'un représente une autorité. Or, du point de vue théorique, l'asymétrie pose problème dans une négociation, et « l'inconvénient majeur est l'absence de possibilité de vérifier qu'une partie ne subit pas de pressions de la part de l'autre. Il n'y a pas d'autorité de contrôle ni de tiers neutre à

²⁸ Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'état*, Droz, 2001.

même de s'assurer que les parties décident véritablement librement de l'issue de la négociation »²⁹.

La référence à la justice réparatrice peut apparaître comme très théorique, étant donné qu'elle n'a pas du tout été évoquée par les concepteurs. En outre, ni le concept du contrat, ni *a fortiori* sa pratique d'ailleurs, n'y correspond pleinement.

Malgré ce lien ténu, nous pensons important et utile dans le cadre de cette évaluation de la considérer comme une référence pour notre analyse. Notre évaluation dépasse l'étude du cas vaudois pour proposer une analyse du potentiel de telles pratiques réparatrices dans le système juridique et institutionnel suisse. Le modèle du contrat initié par la police vaudoise nous semble pouvoir se développer, de manière quantitative et qualitative, en reprenant certains éléments de la philosophie réparatrice, principalement la présence d'un facilitateur neutre, ou médiateur. L'évaluation investiguera donc plus précisément les enjeux en vue de son ajustement et éventuelle reprise par d'autres cantons ou dans d'autres contextes.

2.4.3 Analyse de la mise en œuvre et des réalisations

Comme pour les réseaux, il n'existe pas d'objectif quantitatif ou qualitatif assigné aux contrats. Il n'a pas été procédé à une étude des conditions existantes avant leur lancement (*baseline study*). L'appréciation de l'opportunité du déclenchement est effectuée par le lésé et la police, notamment sur la base de l'adéquation des jeunes concernés avec le public-cible, c'est-à-dire principalement le type de délit concerné (hors poursuivis d'office), l'accord du jeune et de ses représentants légaux et l'absence de condamnation antérieure. La mise en œuvre est du ressort des communes, la Police fournissant un appui sur demande.

Indicateurs de la mise en œuvre

Dans la logique de notre démarche d'évaluation, nous avons déterminé une liste d'indicateurs tant quantitatifs et qualitatifs : des indicateurs descriptifs du contexte, des indicateurs qui concernent la mise en œuvre à ses différents stades, des indicateurs de réalisations et d'effets.

La liste des contrats signés à ce jour est la suivante.

²⁹ Perrier, *op.cit.*, p. 74.

Tableau 2 : Liste des contrats, par commune et par année

| Communes /année | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total par commune |
|---------------------------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-------------------|
| Trélex | | | | 4 | | 4 |
| Crans-près-Céligny | | | | | 2 | 2 |
| Ollon | | 3 | | | 2 | 9 |
| Orbe | | | 8 | | 1 | 4 |
| Pully | | | | | 3 | 3 |
| Renens | | | | 2 | | 2 |
| Gland | | | | 3 | | 4 |
| Genolier | 1 | 4 | | 2 | | 7 |
| Dizy | | | | 4 | | 4 |
| St-Sulpice | | | | 1 | | 1 |
| Blonay | | | 8 | | | 8 |
| Arzier | 3 | | | | | 3 |
| Total par année | 4 | 7 | 16 | 16 | 8 | 51 |

Vu le caractère décentralisé au niveau communal et volontaire de la démarche, il se peut que le nombre total soit plus élevé, des contrats n'ayant pas été transmis systématiquement à la police cantonale. Selon les entretiens, il s'agirait de 3 à 5 contrats en tout depuis 2007.

Tout d'abord, il faut positionner les contrats dans leur contexte quantitatif de délinquance : selon les statistiques présentées au chapitre 2.1, de 2007 à 2011, soit grosso modo les années de fonction des contrats, cinq à six mille délits ont été jugés pour des mineurs dont une part, estimable grossièrement à un millier de cas³⁰, aurait pu de par sa nature (dommage à la propriété sur un bien communal ; auteur identifié) faire l'objet d'une conciliation. La cinquantaine de conciliations effectivement signées représentent donc une infime minorité du « marché » potentiel.

Nous avons pu recueillir un certain nombre d'informations sur les contrats, qui sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

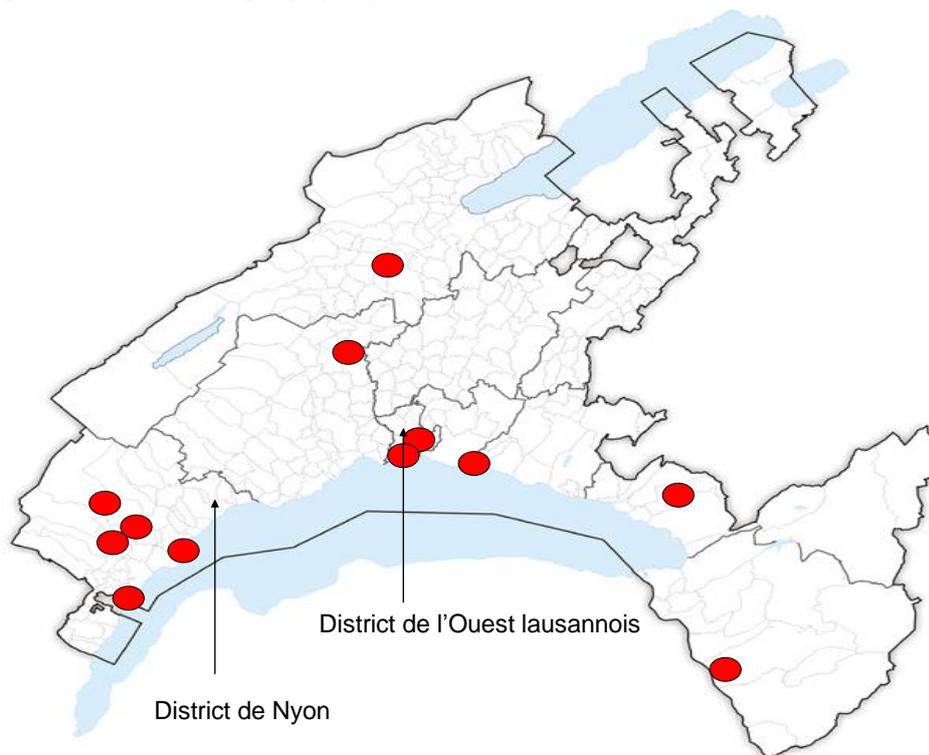
³⁰ Nous ne possédons pas les statistiques de l'ensemble des déprédations commises par des mineurs sur des biens communaux et devons donc estimer ce nombre à l'aide de données récoltées dans un échantillon faible de communes ayant signé des contrats. Ce chiffre est donc très estimatif.

Tableau 3 : Synthèse de l'analyse des contrats de conciliation extrajudiciaires

| | Domaine / Indicateur | Valeur |
|----------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Contexte</i> | Démographie | Entre 212 et 20'000 habitants Médiane : 1'847 habitants |
| | Type de commune | 6 communes rurales 2 communes d'agglomérations 4 communes urbaines |
| | Situation de la délinquance à l'initiation | Situations de croissance ponctuelle de délinquance juvénile. Pas de situation globale considérée comme grave. |
| | Répartition périodique des contrats | (2006 : 0, avant lancement) 2007 : 4 2008 : 7 2009 : 16 2010 : 16 2011 : 8 2012 : 0 |
| <i>Mise en œuvre</i> | Type de délit déclencheur | Déprédation sur le mobilier communal (80%) Infractions au Règlement communal (10%) Stupéfiants (5%) Autres (5%) |
| | Age des individus impliqués | 10 à 17 ans Moyenne : 15 ans |
| | Origine | 90% originaires de Suisse 10 % autres |
| | Genre | 85% hommes et 15% femmes |
| | Implication des parents | Dans tous les cas |
| | Implication d'un tiers | Non (Police souvent présente) |
| | Rôle et positionnement des différents acteurs | Police / administration pilote la procédure. Autorité politique légitime la démarche. Utilisation dans les villes de la commission de police. |
| <i>Réalisations</i> | Type de travail / réparation imposé | Travaux d'intérêt général De 2 h à 3 jours 60% des TIG < 1 jour 40% des TIG > 1 jour |
| | Réparation pécuniaire | Dans 20% des cas |
| | Temps nécessaire à la mise en œuvre globale par la commune | 3 à 6 mois Moyenne : 4 mois |
| | Nombre de contrats non honorés | Moins de 1% |
| <i>Effets</i> | Récidive | Pas de récidive en matière de dommage à la propriété (0%) Récidive dans d'autres délits (32%). |

Contexte

Figure 5 : Distribution géographique des contrats



Géographiquement, la distribution ne se présente pas de manière complètement aléatoire. On observe une certaine concentration (> 1 commune signataire) dans le district de Nyon (5 communes), mais aussi dans une moindre mesure dans l'Ouest lausannois (2 communes). Cela tend à démontrer qu'un apprentissage par les pairs et par l'expérience a pu exister, à l'occasion de différentes rencontres entre personnels politiques et administratifs se produisant au niveau des districts (CRPS) et des coopérations intercommunales dans différents domaines. C'est aussi dans le district de Nyon qu'a eu lieu le seul réseau Puero formel, ce qui a aussi pu jouer en faveur du développement des contrats. La pratique semble donc se répandre partiellement par échanges entre les pairs, par une conviction - comme nous le mentionnons - motivée par des expériences réussies. Une communication en continu semblerait donc utile.

Les communes qui ont recours aux contrats de conciliation extrajudiciaires sont principalement des communes rurales, en regard de la répartition du nombre d'actes susceptibles de faire l'objet d'une conciliation. Plusieurs communes urbaines et d'agglomération ont également expérimenté cet instrument. On constate cependant l'absence totale de mise en œuvre de conciliations à Lausanne, ainsi que dans d'autres villes de taille moyenne (Morges, Montreux, Nyon, Yverdon).

Cette typologie de communes ne répond que partiellement à la logique de l'instrument, qui était de reconstituer du lien social via une résolution locale du problème. En effet, les petites

communes sont celles où le lien social est encore fort, sans avoir besoin des contrats pour le « re-créeer ». Comme les communes urbaines n'entendent pas se lancer dans ce type de contrat (selon nos entretiens et selon le Rapport de la municipalité de Lausanne³¹ sur ce sujet en 2013), cet objectif de contrôle social via le lien social ne semble n'être que moyennement atteint.

Temporellement, c'est en 2009 et 2010 que la majorité des contrats a été signée. Il y a donc un pic, qui s'est ensuite rapidement ramené à 0 en 2012. C'est durant la période de promotion active de la part de la police cantonale que cette majorité d'actes a été réalisée ; la participation du responsable cantonal a été déterminante dans la moitié des cas. Dans tous les cas, un responsable de l'administration communale a piloté la démarche, en général le responsable de la police communale ou intercommunale. Il ressort clairement à ce stade que la conviction et motivation des responsables en place, et en particulier du responsable de la police, est la *variable déterminante* de la signature de ces contrats.

Selon les entretiens, on peut faire l'hypothèse que ces contrats ne vont pas repartir à la hausse si leur logique et contexte de mise en œuvre n'est pas modifiée.

Mise en œuvre

L'acte déclencheur est dans la grande majorité une déprédation sur le mobilier communal, répondant ainsi aux objectifs de base. Dans la plupart des cas, l'acte a été commis en groupe. Les individus impliqués ont majoritairement été identifiés sans qu'une plainte ait été déposée, car la municipalité ou la police en a été informée. S'il y a dépôt de plainte, le recours au contrat n'est pas facilité. Le fait de déposer plainte implique que l'auteur n'est pas connu ; or le taux d'élucidation, particulièrement en ville, est très bas pour les délits couverts par les contrats (en 2011 : 12% d'élucidations, pour l'ensemble des dommages à la propriété relevant du vandalisme³²). De plus, quand une enquête est ouverte, la municipalité n'est plus tenue informée des détails jusqu'aux résultats de l'enquête en raison du secret de l'instruction. La police pourrait informer les parents de l'auteur, mais ne le fait pas ou qu'extrêmement rarement. Il serait au demeurant possible d'accroître cette information aux parents, à condition que la hiérarchie policière la soutienne, sans enfreindre le secret de l'instruction, car seule la famille serait informée et devrait ensuite établir le contact avec la commune. Au demeurant, cette façon de faire (demande venant de la famille plutôt que de la commune) répond bien à la logique de l'instrument et à celle de la justice réparatrice.

³¹ Municipalité de Lausanne, Rapport-préavis N°2013/04 sur le Postulat Responsabilisons les délinquants mineurs par l'introduction à Lausanne de la « conciliation extrajudiciaire ».

³² Statistique policière vaudoise de la criminalité, 2011, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/securite/police/fichiers_pdf/SPC2011Vaud.pdf, consulté le 12.02.2013.

La chaîne d'événements qui amène une commune et des parents à entrer en contact en vue de la signature d'un contrat est en définitive très variée et peut impliquer dans des proportions difficiles à établir en raison de traces écrites manquantes, les éléments suivants :

- une enquête formelle par la police suite à une plainte et résultant sur l'identification et la mise en lien entre les parties
- une dénonciation volontaire de la part d'un mineur impliqué
- une dénonciation volontaire de la part des parents d'un mineur impliqué
- une information à la commune de la part de la police communale ou cantonale, qui a identifié l'auteur hors enquête pénale
- une information aux parents de la part de la police, qui a identifié l'auteur hors enquête pénale
- l'existence au niveau local d'un réseau Puero

On note en matière de délits concernés une extension - observée dans un seul contrat - vers une infraction qui n'était pas prévue : la consommation de stupéfiants. Au vu des implications liées à la santé et à la situation personnelle du jeune, et au fait que la commune n'est pas directement lésée dans ce cas, on peut d'ailleurs se demander s'il est pertinent de la traiter avec une conciliation.

Sur les actes déclencheurs, il est important de noter que pour ce qui touche aux incivilités, qui sont des actes non pénaux, la réponse est de toute façon de nature extrajudiciaire. Elle prend souvent place, dans les villes, au sein des commissions de police, qui sont les instances municipales qui traitent les infractions au Règlement communal. Or, certains contrats ont été signés sur la base d'actes non-pénaux mais relevant du Règlement communal, ce qui ne répond pas à leur logique de départ.

Les arguments utilisés pour proposer la voie du contrat sont très variés d'une commune à l'autre. Parfois il n'y en a guère besoin car les parents/individus impliqués sont motivés. On observe toutefois le recours à des notions floues comme les « dossiers judiciaires » ou les « traces judiciaires », voire même, le casier judiciaire³³, qui seraient générées par un passage devant le Tribunal des mineurs.

Quant au profil des personnes impliquées, elles sont toutes mineures sauf une, répondant ainsi à l'objectif initial de l'instrument. Il est instructif d'observer que les individus sont très majoritairement d'origine suisse (90%), dans une proportion bien plus élevée que celle qui prévaut dans la statistique générale de la délinquance juvénile, où les individus impliqués d'origine suisse représentent seulement un peu plus de 50% du total³⁴. On peut donc faire l'hypothèse, considérant que les résidents d'origine non-suisse ont plus de probabilité de ne pas parler

³³ Un casier judiciaire est constitué pour un mineur uniquement pour des infractions graves n'entrant pas dans le champ d'application des contrats, et passibles d'un an ou plus de privation de liberté.

³⁴ Statistique policière vaudoise de la criminalité, 2011, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/securite/police/fichiers_pdf/SPC2011Vaud.pdf, consulté le 12.02.2013.

français, que l'instrument du contrat est faisable principalement pour des individus et des familles qui peuvent s'exprimer en français. Cela pose par contre inévitablement la question d'une justice différenciée selon le profil de l'auteur, avec une alternative de traitement local (mais pas forcément moins sévère, voir ci-dessous) pour les autochtones, mais uniquement judiciaire pour les allochtones.

Quant au genre, 85% des personnes impliquées sont de sexe masculin, une proportion identique à celle de la statistique générale de la délinquance des mineurs.

Pour la mise en œuvre, comme indiqué, on observe une forte implication de la part de la police tout au long du processus, soit la police municipale (majorité des cas), soit la police cantonale, via la division prévention. L'autorité politique légitime inévitablement la démarche et met à disposition certaines ressources administratives (secrétariat par exemple, pour les correspondances). Mais elle est principalement impliquée lors de l'étape de l'entretien formel avec les parents et l'auteur et la signature.

Lors de cet entretien, qui est le moment-clé de la confrontation lésé-personne impliquée, le responsable de la séance est le conseiller municipal en charge de la sécurité/police. La police municipale, s'il y en a une, est aussi présente. Dans quelques cas, d'autres élus municipaux y ont aussi participé afin de rendre la séance la plus officielle possible mais aussi pour pouvoir discuter de la proportionnalité de la mesure négociée ; leur rôle n'est formalisé nulle part et, relevant de l'appréciation locale, diffère selon les cas. Il n'existe pas de démarche ou de protocole de modération préétablis; le choix de la manière de conduire la séance est laissé en main du responsable.

Il faut ajouter que lorsqu'il existe une commission de police³⁵ la préparation du contrat en général s'y déroule, même si, d'un point de vue formel, une telle commission a une portée limitée aux infractions au Règlement communal et que les délits pénaux n'en relèvent pas. Il faut y voir un gain organisationnel et d'efficacité avant tout (profiter d'une séance existante). L'avantage dans ce cas est qu'il existe un historique et un comparatif de sanctions qui est utile à l'établissement de la mesure d'un contrat.

L'entretien - on note partout qu'un seul entretien par contrat a été réalisé - se passe systématiquement dans les locaux communaux. Il n'y a pas eu de cas avec l'intervention d'un tiers, de type médiateur ou autre facilitateur. Les mesures de travail sont encadrées par un employé communal, souvent hors de ses heures normales de travail, afin de permettre aux individus impliqués d'être libérés de leur activité scolaires / d'apprentissage. Cela génère évidemment un coût d'organisation, voire financier, pour la commune.

³⁵ Dans les villes, il existe souvent une Commission de police, composée en général au minimum du chef de la police locale et d'un représentant de l'autorité exécutive, chargée d'appliquer le Règlement communal de police. Ce n'est pas une autorité judiciaire.

Réalisations

Le temps nécessaire à la mise en place, du premier contact à la finalisation, est de 4 mois, avec une fourchette de 3 à 6 mois. Il ne faut en effet pas sous-estimer, comme l'ont rappelé la majorité des interlocuteurs, l'énergie et les efforts d'organisation déployés pour signer un contrat et le mettre en œuvre.

Les activités concrètes comportent en effet :

- un contact avec le représentant légal du jeune impliqué, pour expliquer la procédure de conciliation et les éventuels frais à assumer
- la préparation de la séance
- l'établissement de la conciliation avec le décompte des heures de travaux et le décompte des dommages
- la tenue de la séance avec réception du jeune impliqué et du représentant légal
- l'établissement du courrier au Tribunal des Mineurs pour suspension de la plainte
- l'établissement de la conciliation avec signatures des parties ainsi que la remise de la facture des dommages
- la coordination pour les travaux d'utilités publics avec les services communaux (horaire, infos aux personnes en charge de l'encadrement et du contrôle)
- la réalisation des travaux
- le retour suite au travail avec contrôle du paiement
- le courrier au Tribunal des mineurs pour retrait de la plainte
- le courrier au représentant légal pour clôture du cas

En cela, la différence de rapidité avec le Tribunal des mineurs est minime et pas assez significative pour que l'on puisse affirmer que l'objectif de célérité comme un moyen de rendre la sanction plus efficace et compréhensible pour l'auteur soit complètement atteint.

En termes de mesures ordonnées, on relève dans tous les cas des travaux d'intérêt général (TIG), au profit de la commune, en principe dans un domaine similaire à celui où a été commis le délit. Les sanctions financières représentent une minorité, s'additionnant et ne remplaçant pas les TIG. Il est important de noter que si les cas qui ont fait l'objet d'un contrat avaient été soumis au Tribunal des mineurs, leurs auteurs auraient très probablement été condamnés à une prestation personnelle, et que le traitement via un contrat de conciliation ne peut pas être selon nos informations considéré comme plus ou moins sévère que via le Tribunal des mineurs. Cette supposée symétrie de « sévérité » entre un contrat et un passage au Tribunal peut par ailleurs être considérée comme un objectif même de la création de l'instrument (éviter l'absence de réaction). Selon nos entretiens, la fixation de la mesure relève d'une estimation soit au cas par cas, soit basée le cas échéant sur l'expérience issue de la commission de police.

Point de vue du public touché

Les entretiens avec un échantillon du public touché (familles des jeunes ayant signé un contrat³⁶) nous ont permis de recueillir leur appréciation vis-à-vis des aspects de mise en œuvre et réalisations (organisation, processus).

Dans tous les cas, la conciliation a été présentée comme une alternative à la dénonciation pénale, qui entraînerait un traitement judiciaire. Dans un cas (qui concerne trois familles), le syndic a insisté pour mettre en place une « sanction » suite à l'acte qui ne devait pas rester impuni. Selon la description des parents, les contrats de conciliations n'ont pas été mis en œuvre dans une optique de solution négociée entre deux parties, tels que préconisé dans les fondements théoriques de la justice réparatrice. Les auteurs et leurs parents ont été plutôt incités à recourir aux conciliations, notamment en insistant sur les conséquences de l'alternative, la voie judiciaire. La signature d'une conciliation était présentée comme une solution « moins dure » que le dépôt de plainte et le passage devant un juge. Dans un autre cas, ce sont plutôt les parents qui ont souhaité qu'il y ait une réaction officielle, afin que les jeunes comprennent la gravité de l'acte. Ils ont ensuite été orientés vers la solution de la conciliation. Mais le contenu de la conciliation (travail à réaliser pour les auteurs) n'a pas fait non plus l'objet d'une réelle négociation.

Les parents interrogés ont tous soutenu la démarche, en donnant leur accord à la sanction proposée. Sur le moment, ils ont trouvé que la quantité et la forme du travail imposé au jeune était convenable. Une personne (sur 5) a changé d'avis et trouve rétrospectivement que la sanction était trop légère, avec une incidence sur son efficacité (cf. ci-dessous).

Dans les cas concernés, la gendarmerie a été impliquée, le responsable de la Division prévention a participé à l'élaboration des conciliations. Bien qu'il n'ait pas agi comme médiateur pour négocier une solution, il était tout de même un tiers « neutre ». Il a proposé l'outil, ainsi que conseillé les participants sur la quantité et le type de travail qui devrait être fourni par les jeunes. Il convient de relever que ces cas particuliers n'ont pas fait émerger de divergences importantes qui auraient nécessité des capacités de médiation.

Les familles soulignent comme point positif l'aspect solennel de la convocation auprès du syndic. Deux parents ajoutent que l'attitude du syndic était adaptée dans la relation avec les jeunes. Ceux-ci avaient été convoqués, en premier lieu, par des policiers cantonaux (gendarmerie) qui avaient eu des réactions jugées excessives par rapport à la gravité de l'acte.

Le fait que le jeune doive signer un document est également un point symbolique important selon les personnes interrogées. L'auteur est impliqué dans la résolution, ce qui le met face à ses actes. Les familles relèvent également la rapidité de la mise en œuvre, qui a conforté le recours à cette solution, plutôt que la voie judiciaire. Il a fallu seulement 2-3 semaines pour

³⁶ La composition de l'échantillon est détaillée au point 4.2

que le syndic propose le travail au jeune, alors que le traitement judiciaire aurait pris beaucoup plus de temps.

2.4.4 Analyse des effets

Analyse des données disponibles

En matière de récidive, il ressort de nos demandes auprès du Tribunal des Mineurs vaudois que sur les 50 mineurs impliqués dans un contrat, 16 ont fait l'objet d'enquêtes au Tribunal des mineurs postérieurement à la conciliation extrajudiciaire, soit un taux, extrapolé en pour-cent, de 32%. Ce chiffre est évidemment uniquement informatif vu le nombre restreint de cas. Certaines de ces affaires de récidives sont dites de récidives « non-spécifiques » et concernent des actes totalement différents de ceux qui ont conduit à la conciliation extrajudiciaire, par exemple pour des infractions à la loi sur la circulation routière ou pour une consommation de cannabis.

Par contre, aucun n'a récidivé en matière de dommages à la propriété. La récidive connue à ce jour est donc uniquement non spécifique.

Il est important de comparer ce résultat de récidive avec la récidive globale chez les mineurs en Suisse³⁷:

- 29% des mineurs sans condamnation préalable (soit la population la plus proche des personnes impliquées dans un contrat,) récidivent,
 - dont 7% dans un délit similaire à celui qui a causé la première condamnation
 - et 22% dans un autre type de délit
- La moitié des récidivistes commet un délit de même gravité, un quart d'entre eux un délit moins grave et un quart plus grave. Nous n'avons pas les données comparatives pour la gravité des actes commis par les individus impliqués dans des contrats.

Il ressort donc dans les cas de contrats, que :

- la récidive spécifique est améliorée, puisque inexistante dans notre échantillon, contre 7% suite à une condamnation judiciaire. Ce constat est corroboré par les entretiens qui ont permis de déterminer qu'aucun des individus impliqués n'a commis de délits similaires, du moins dans *la commune d'habitation*, suite à la conciliation.
- la récidive générale est par contre assez similaire, avec 32% pour les contrats contre 29% suite à une condamnation judiciaire. Ce constat ne corrobore par contre pas les entretiens, mais ceux-ci ne donnent que des indications sur les infractions dans la commune de résidence : nos interlocuteurs n'avaient en effet pas de raison de connaître les autres actes commis ailleurs.

³⁷ Le rapport mentionnée de Jacquier et Jendly propose des analyses de récidive pour le Canton de Vaud mais basées sur les statistiques de la police, alors que nous utilisons celles de la justice, soit après un jugement et pas uniquement l'enregistrement par la police.

Tableau 4: Comparatif des taux de récidive, en % de mineurs commettant un nouveau délit après une première sanction, respectivement après un contrat

| | Récidive spécifique | Récidive non-spécifique | Récidive totale |
|----------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------|-----------------|
| Mineurs impliqués dans une conciliation extrajudiciaire | 0% | 32% | 32% |
| Mineurs condamnés au tribunal | 7% | 22% | 29% |

Ce résultat, bien que basé sur un nombre de cas restreint, laisse apparaître une efficacité de l'instrument relative aux types de délits récidivés. Dans la comparaison, il est à noter que les mineurs impliqués dans un contrat ne présentent pas un profil d'individus à risque de développer une carrière de délinquant, donc de récidiver. Il s'agit de personnes impliquées localement, dont une majorité de Suisses, pour lesquels le taux de récidive est statistiquement plus bas. Sur cette base, l'efficacité constatée pourrait être liée à un biais de sélection. A ce stade, il est impossible de se prononcer sur l'ampleur quantitative d'un tel effet dû au biais de sélection du public touché par les conciliations.

Point de vue des autorités

D'autres indicateurs d'efficacité comme la confiance dans les autorités et le sentiment que la justice a été rendue peuvent exister. Selon les entretiens, sur ce dernier élément, du point de vue des représentants des lésés, soit les autorités exécutives en l'espèce, le résultat est à l'unanimité très bon, comme on peut s'y attendre : les parties prenantes ont eu l'impression de remplir une mission de prévention, de décharger les tribunaux et d'assurer leur rôle de garant de l'ordre local. Selon elles, le fait de rencontrer la personne impliquée directement, donc de rompre l'anonymat, a permis de leur faire saisir la présence de l'autorité (fonction dissuasive) mais aussi de manière plus préventive, de mieux comprendre le tort causé à la collectivité.

Il est intéressant de synthétiser à ce stade les trois raisons principales qui ont conduit certaines communes urbaines contactées (Morges, Yverdon), ou dont les positions sont connues par un rapport de l'exécutif (Lausanne), à ne pas s'engager dans la voie des contrats :

- La masse de petits délits susceptibles de générer un contrat est trop importante pour être traitée au niveau communal. En conséquence, la charge attendue au niveau communal est perçue comme excessive.
- Perception d'un outil créé pour les petites communes rurales où « tout le monde se connaît » ; l'anonymat urbain fait que les auteurs resteraient de toute façon inconnus³⁸.

³⁸ Nous nous contentons de lister ici les arguments sans les analyser en détail. En effet, cet argument contredit à l'évidence le premier qui prétend qu'il y aurait trop de cas.

- Perception d'une efficacité supérieure du recours à la justice pénale en matière de récidive.
- Des travaux au cas par cas ont depuis longtemps été possibles mais doivent rester une exception.

Point de vue du public touché

Du point de vue du public-cible, l'efficacité peut être également être mesurée, de façon complémentaire à la mesure objective de la récidive, par une évaluation des attitudes des mineurs. En effet, comme l'instrument se veut éducatif, on peut mesurer les effets vis-à-vis de l'évolution attendue sur les dimensions suivantes (explicitées dans le logframe, cf annexe) :

- sentiment d'avoir fait une faute
- compréhension de la gravité de l'acte, d'avoir lésé une collectivité / personne
- compréhension qu'une faute va entraîner une réponse des autorités locales / de la justice (diminution du sentiment d'impunité)
- réconciliation avec l'autre partie (dimension réparatrice)

Nous avons recueilli l'avis des familles de jeunes ayant signé une conciliation. Au vu du faible effectif, les constats sont indicatifs. Sur la question de l'efficacité, on constate une divergence des points de vue.

Pour la majorité des répondants, la mesure a été efficace. Le travail d'intérêt général proposé aux jeunes était adapté. Il a eu un effet sur les attitudes et perceptions des jeunes, selon les paroles des parents : « il a compris qu'il avait fait une faute assez sérieuse », « il faut qu'il soit conscient que c'était grave ce qu'ils ont fait ». « Ils ont compris que c'était grave, car sur le moment ils ne se sont pas rendu compte de ce qu'ils faisaient et des risques », « pour eux c'était un jeu, il faut donner des limites ».

Dans un cas, l'auteur a dû réparer directement les dégâts commis, cette réparation directe est jugée « plus constructive » par les parents concernés.

Un seul répondant sur les cinq contactés estime que le travail demandé était insuffisant (« c'était plutôt cool »), et donc avec peu d'effet sur l'attitude de leur enfant. Comme l'enfant ne voyait pas le mal qu'il avait fait sur le moment, ce répondant n'est pas convaincu que la conciliation et le travail qui s'en est suivi lui ait vraiment permis de prendre la mesure de son acte. Selon lui, la position des autorités communales aurait dû être plus ferme lors de la convocation. Si le résultat final est positif (pas d'autres actes similaires commis), ce parent juge que la conciliation n'y a que faiblement contribué. Il aurait préféré une procédure interne à la justice, plus solennelle et avec un message plus dissuasif.

Tous s'accordent néanmoins pour souligner que l'efficacité de la conciliation est tributaire de l'attitude des parents. Il faut que ceux-ci soutiennent la démarche. La position des parents face à la conciliation permet de réinvestir leur fonction d'autorité vis-à-vis de son enfant. Un des

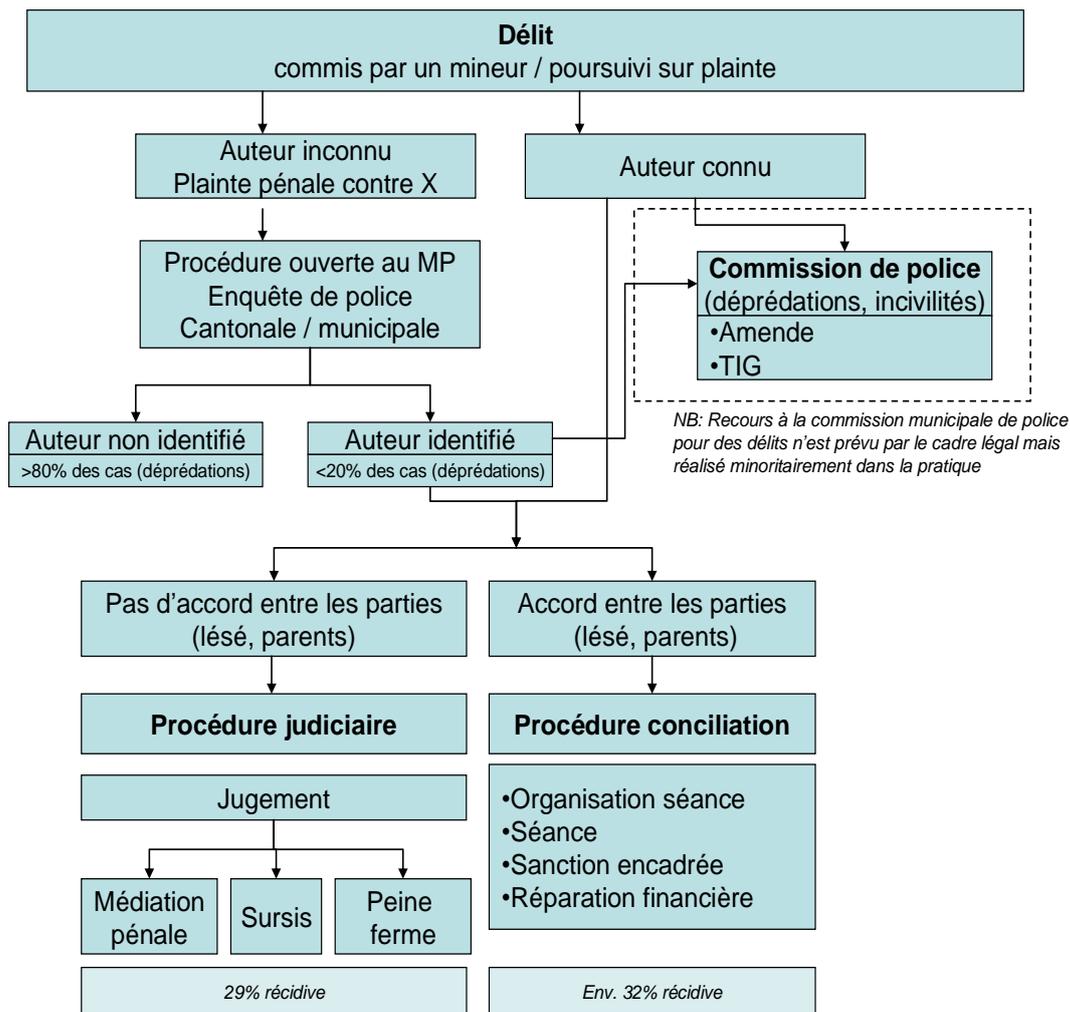
parents explique ainsi l'efficacité de la conciliation : « il a pu comprendre que ses parents ne laisseraient pas passer une chose comme ça ».

Ainsi, les familles soulignent que la conciliation est un outil adapté pour les jeunes « qui font une bêtise », sans volonté criminelle. Ils jugent que cet instrument doit être utilisé dans le cas de fautes peu graves, comme des atteintes à la propriété, et sans risque sur les personnes. A l'exception de la personne critiquant l'efficacité de la conciliation, tous recommandent son utilisation et son extension.

2.4.5 Conclusions sur les contrats

En conclusion, pour une compréhension globale des réponses possibles à un délit poursuivi sur plainte commis par un mineur, nous proposons l'illustration suivante qui met en parallèle les différents mécanismes existants ou « concurrents », le dépôt de plainte sans autre implication communale restant le mécanisme clairement privilégié :

Figure 6 : Formes de la réponse publique suite à un délit poursuivi sur plainte et commis par un mineur



Nous tenons également à synthétiser ci-dessous les principaux constats d'évaluation, par rapport aux questions citées en introduction.

Concernant la **pertinence** de cet outil, nos conclusions vont dans le sens de l'existence d'une opportunité importante pour le développement d'un outil de justice réparatrice, extrajudiciaire.

Globalement, l'instrument de conciliation proposé par la police cantonale vaudoise souffre d'une lacune dans sa conception interne. En effet, il mêle deux dimensions qui semblent difficilement compatibles : la volonté d'une restauration des jeunes impliqués (justice réparatrice) et une dimension de justice rétributive qui insiste sur la sanction. Bien que ces deux aspects convergent dans leurs objectifs de réduction de la récidive et de la criminalité en général, l'instrument gagnerait à être positionné clairement dans la justice réparatrice. Les indications des différents acteurs montrent que dans la pratique, l'outil a plutôt été présenté dans ses aspects de justice rétributive, en permettant à la commune de sanctionner un jeune et de lui donner une peine sous forme d'un travail d'intérêt général.

En outre, nous avons identifié plusieurs faiblesses vis-à-vis de la **cohérence**, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre, qui ont constitué autant **d'obstacles à la réalisation** de contrats.

- Des contraintes opérationnelles, comme le temps nécessaire, dans une fenêtre d'opportunité brève, pour la signature et la concrétisation des contrats, ainsi que la charge pour les communes (organisation, encadrement des jeunes lors des travaux). Ces contraintes sont par ailleurs la raison principale invoquée par les villes pour ne pas instaurer systématiquement des contrats : vu le nombre de cas à traiter, il faudrait une administration trop importante.
- Un déficit de compétences, ressenti ou avéré. Il est délicat pour des élus communaux d'assurer un rôle de « juge milicien », pour des raisons d'inexpérience en matière de « sanction » mais aussi pour des raisons de politique locale.
- Un niveau d'information limité sur les manières de faire, malgré les efforts et le soutien de la police cantonale. Selon les indications à notre disposition, la connaissance même de l'outil est assez faible dans les communes qui ne l'ont pas utilisé (communes urbaines).
- La nécessité d'une implication particulière, voire d'un profil spécifique (professionnellement actif dans le domaine social, de la justice, ou de l'éducation), d'un municipal ou d'un autre acteur local, en général le responsable de la police municipale, qui puisse initier et donner la légitimité à la démarche.
- Le caractère novateur et juridiquement peu encadré de l'instrument, qui a pu retenir des acteurs (parents, communes) de s'y engager. (hypothèse basée sur des entretiens d'experts).

Il en ressort ainsi, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs, que le dépôt de plainte est une réponse simple et commode.

Du point de vue de **l'efficacité**, les contrats ont permis une légère accélération de la réponse à un délit, sans toutefois provoquer des effets clairement meilleurs en termes de réduction de la récidive. Ils n'ont pas été introduits dans les villes, là où justement la « re-création » du lien social prônée par les concepteurs serait le plus pertinent.

3 PROSPECTIVES

L'instrument de la conciliation extrajudiciaire met en évidence plusieurs dimensions de réponses nouvelles à la délinquance juvénile – aussi à la délinquance en générale, mais nous nous limitons ici aux mineurs. Il nous semble utile de développer certains aspects qui peuvent offrir tant une dynamisation de l'instrument du contrat lancé dans le canton de Vaud que les bases d'un développement d'autres instruments, imaginables pour toute la Suisse.

En effet, un enseignement majeur qui ressort de notre analyse théorique et comparative est le caractère limité du développement des mécanismes de résolution de problèmes hors système judiciaire en Suisse, non seulement par rapport aux pays anglo-saxons mais aussi à des pays d'Europe continentale comme la Belgique ou l'Allemagne.

Cela est d'autant plus étonnant que la Suisse se caractérise par un fédéralisme judiciaire fort, qui laisse une grande autonomie aux cantons. Les avantages d'une résolution dans sa dimension extra-judiciaire se situent au niveau des coûts (pas de procédures devant un tribunal, pas de frais d'avocats pour les parties, même s'il faut, par ailleurs, trouver un financement pour des médiateurs) et de la rapidité; les avantages de la dimension réparatrice se situent au niveau de l'effet éducatif et sur une récidive diminuée (voir pour ces effets 2.4.2), qui a aussi en soi des effets de réduction des coûts.

3.1 Recommandations pour les contrats dans le système vaudois

Quatre domaines d'optimisation existent selon notre évaluation, et ont été aussi en partie identifiés par les communes qui ont mis en œuvre des contrats :

- Une gestion plus stratégique des contrats :

Quel que soit l'avenir³⁹ et l'éventuel ajustement proposé de l'instrument, un encadrement et pilotage plus structuré devrait permettre de mieux cerner sa mise en œuvre, y compris dans des cas limites liés au Règlement communal et non au code pénal, ses forces et faiblesses, ses effets, et éviter de laisser l'entier de la démarche à un niveau totalement décentralisé (communes). Cela devrait aussi éviter que des contrats soient signés sans information à la police.

Une information et courte formation du personnel des polices municipales, souvent très impliquées, serait aussi utile.

Globalement il faudrait une information en continu, éventuellement via un échange d'expériences, pour sensibiliser les communes. Les préfets semblent être des porteurs intéressants pour faire circuler l'information, d'autant plus qu'ils disposent de l'ancrage institutionnel pour le faire à travers les CRPS.

³⁹ A ce stade nous rappelons qu'il est probable, selon l'évolution globale et les entretiens réalisés, que le nombre de contrats signés stagne.

- Une **meilleure information** des parties sur l'existence de l'outil, suite à la survenance d'un cas, :

A l'évidence, un contrat se signe à deux. Or, les deux parties ne se connaissent pas forcément. S'il y a une identification rapide des individus impliqués sans instruction ouverte, la police devrait informer systématiquement les deux parties afin de les rendre attentive à la possibilité d'un contrat. S'il y a dépôt de plainte et ouverture d'une instruction pénale, la police, municipale ou cantonale (les polices municipales peuvent depuis 2012 enregistrer certaines plaintes), pourrait informer les parties de la même manière.

- Le **soutien à la commune** pour la mise en œuvre :

La deuxième variable qui peut aider à développer ces contrats concerne le travail nécessaire à son organisation au niveau de la commune. Une partie des interlocuteurs a mentionné un coût en temps très, voire trop important. Une possibilité, évoquée d'ailleurs par certains représentants locaux, serait de pouvoir fournir un soutien organisationnel aux communes désireuses de s'engager dans les contrats de manière plus soutenue. Il faudrait identifier des acteurs capables de les aider à organiser les séances, voire les modérer, puis encadrer les individus impliqués lors de la réalisation de leurs travaux. Il faudrait compter en tout environ 5 à 10 heures de travail de préparation, plus l'encadrement des mesures - soit entre 8 et 24 heures de travail par contrat - sur la base des données fournies par les communes qui en ont fait.

On peut suggérer pour ce faire un profil de type médiateur, travailleur social, travailleur social de proximité voire juriste avec formation de médiateur. Au-delà des aspects pratiques, cela permettrait de garantir un traitement professionnel des cas et la neutralité nécessaire, et de favoriser la dimension réparatrice par un travail de compréhension du tort causé plus que de réparation simplement matérielle. Mais une volonté politique explicite est dès lors indispensable pour dégager, au niveau communal, intercommunal, des districts ou cantonal, le financement d'une telle offre nouvelle de facilitation et de soutien. Dans nos entretiens, il est ressorti qu'une commune urbaine vaudoise (dont le concept en est au stade de l'approbation politique) entendait mettre en place un système proche des contrats, mais en utilisant un travailleur social comme facilitateur et encadrant de la démarche, plutôt que les autorités politiques ou policières. Cela nous semble un ajustement extrêmement intéressant de l'instrument, non seulement du point de vue logistique, mais surtout du point de vue éducatif qui reste la base de l'instrument.

Une autre possibilité, plus modeste, serait d'offrir au moins un soutien d'encadrement lors de la réalisation des travaux, pour éviter de devoir recourir à un employé communal. Dans ce cas, un policier municipal pourrait être mobilisé, dans son rôle de police de proximité.

- Mise en évidence de la **dimension réparatrice** de la conciliation

Malgré que nous les ayons situés dans le champ de la justice réparatrice, les contrats vaudois n'ont qu'une dimension marginale de réparation (souvent orientée sur la réparation physique simplement). Certains interlocuteurs ont d'ailleurs mis en doute la notion même de concilia-

tion, car il s'agirait en fait plus d'une négociation, avec de surcroît une asymétrie due au caractère officiel de la partie lésée. L'instrument pourrait devenir plus attractif pour les parents et les communes s'il s'orientait vers la présence d'un tiers neutre, du type médiateur ou travailleur social, comme mentionné au point précédent. Au demeurant, ce tiers neutre pourrait aussi prendre en charge l'organisation administrative et logistique de la mesure, ce qui pose problème à certaines communes interrogées. Ce cumul des fonctions de médiateur et de support opérationnel aurait un avantage certain de rationalité au niveau des ressources. Il faudra cependant garantir qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêt.

Ces quatre aspects sont évidemment intimement liés. En effet, améliorer l'information n'aidera en rien les communes si elles considèrent que les contrats sont trop chronophages pour leur personnel.

3.2 Recommandations en matière de résolution extrajudiciaire des conflits en Suisse

Nous utiliserons dans ce chapitre la *médiation* comme référence de la justice réparatrice, puisque le terme existe déjà dans le cadre légal suisse, tout en sachant que dans la pratique, comme on l'a vu, il existe de nombreux autres mécanismes de justice réparatrice. Le terme de *médiation volontaire* situe cette pratique dans sa dimension extrajudiciaire ou pré-judiciaire.

Au-delà des contrats de conciliation extrajudiciaires dans leur forme actuelle, la possibilité d'un espace extrajudiciaire et orienté sur la réparation comme réponse à certaines formes de délinquance mérite une place plus grande. Les résultats de l'évaluation des contrats vaudois ne permettent que partiellement d'offrir une référence à ce type de démarche, étant donné leur faible nombre et donc représentativité, mais aussi leur dimension réparatrice uniquement marginale. Mais comme un praticien de longue date du système pénal suisse des mineurs le soutient : « On pourrait concevoir un système plus souple en amont de l'intervention judiciaire et se satisfaire de la seule confrontation victime-délinquant, laquelle met souvent un terme au dossier. Pourquoi la justice devrait-elle tout régler alors que les parties s'entendent pour mettre fin au litige ? »⁴⁰.

Tout d'abord, du point de vue de la philosophie du droit, l'existence même de la notion de « délits poursuivis sur plainte » démontre qu'une place est implicitement laissée à d'autres types de résolution que celle offerte par l'action publique (c'est-à-dire la procédure judiciaire). Sans ce choix laissé au lésé, tous les délits seraient poursuivis d'office et le monopole de l'Etat dans la résolution des différends serait complet. Tel n'est pas le cas et l'espace extrajudiciaire existe par la notion même de poursuite sur plainte.

⁴⁰ Micheline Repond, *Le juge et les mineurs*, Editions de la Sarine, 2012.

Une autre réalité, issue de la recherche criminologique et victimologique, laisse entrevoir le potentiel d'un traitement extrajudiciaire, mais cette fois du point de vue des victimes :

- Tout d'abord il faut rappeler qu'en Suisse, la réponse pénale à la délinquance n'est pas la priorité des victimes. En dehors de celles qui déposent plainte car elles en ont besoin pour des raisons d'assurance (lors de vols, dégâts), seulement une minorité de victimes de délits en fait état à la police ou au ministère public. Cette proportion diminue encore quand il s'agit de délit avec violence⁴¹, donc précisément ceux où le contact permet l'identification de l'auteur et ouvre la porte à une potentielle médiation.
- Quand elles le font, et en dehors des raisons administratives d'assurance, que recherchent-elles ? Cela dépend évidemment du type de délit concerné. Mais dans la moyenne, une partie majoritaire porte plainte avec pour objectif que le problème ne se reproduise pas – sans précision sur le moyen d'y parvenir⁴².
- A contrario, la raison principale de renonciation à déposer une plainte par les victimes tient au fait qu'elles estiment le délit de peu de gravité, qu'elle ou leur famille ont résolu l'affaire ou que la police ne pourrait probablement pas régler le cas .

Ainsi, du point de vue du but poursuivi par la victime, la voie pénale de règlement du problème n'est ni la seule option, ni celle majoritairement privilégiée. On peut faire l'hypothèse sur la base de ces éléments qu'un autre chemin que celui du judiciaire puisse être pris en considération, qui amènerait à un résultat similaire, voire meilleur..

Comme mentionné au chapitre 2, la médiation que l'on pourrait appeler « judiciaire » ou « déléguée » dans le sens où elle est proposée dans le cadre d'une procédure pénale, donc par un procureur ou un juge, est un domaine d'action de la justice réparatrice. Elle existe en droit suisse des mineurs et a été plus largement étudiée dans le contexte suisse, sans toutefois être dans la pratique très répandue⁴³. Le Canton de Fribourg en a l'usage le plus important en Suisse romande. Il existe un bureau de la médiation pénale, une instance publique, financée par le budget du canton, dotée de trois médiateurs⁴⁴. D'autres cantons ont des budgets (qui se chiffrent en général à moins de 100'000.- frs) pour l'usage de la médiation *ad hoc*, à disposition des juges (entre 10 et 30 médiateurs sont agréés par canton).

En droit et dans la pratique suisse, nous identifions donc la matrice suivante de règlement des conflits en alternative à un jugement, selon l'âge de l'auteur. Notre propos se situe dans la case (1).

⁴¹ Martin Killias et alii, Sondage au sujet des expériences et opinions au sujet de la criminalité en Suisse, Université de Zurich, 2011.

⁴² Martin Killias, *Précis de criminologie*, Staempfli Editions SA, 2001.

⁴³ Voir par exemple Camille Perrier, *La médiation en droit pénal suisse*, Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2011.

⁴⁴ Voir http://www.fr.ch/sj/fr/pub/mediation/bureau_mediation.htm, consulté en mars 2013.

Tableau 5 : Matrice de comparaison des modes de règlement des conflits

| | | Auteur mineur | Auteur majeur |
|-------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Extra-judiciaire | Avec dimension justice réparatrice, p.ex. médiation | Pas d'instrument formalisé (Sous certains aspects : Contrats de conciliations extrajudiciaires Vaud) (1) | Médiation volontaire ; peu d'instruments formalisés hors Fribourg ⁴⁵ , Genève et Zürich; peu utilisée (2) |
| | Négociation | Contrats de conciliations extrajudiciaires Vaud | Pas d'instrument formalisé |
| Judiciaire | Avec dimension justice réparatrice, p.ex. médiation | Médiation déléguée ; peu utilisée | Pas d'instrument formalisé |
| | Négociation | Pas lieu d'être | Pas lieu d'être |

La prédominance de la médiation dans sa forme déléguée, au cours d'une procédure judiciaire, est aujourd'hui manifeste en Suisse pour les mineurs, même si elle reste en soi quantitativement minoritaire par rapport au traitement judiciaire classique.

Toutefois, il apparaît au terme de cette évaluation que la médiation ne devrait pas être limitée ainsi et uniquement proposée quand une instruction est ouverte. Les parties devraient en être informées déjà en amont, par exemple lors du dépôt de plainte, directement par la police. Cette dernière, tout en prenant évidemment en compte la plainte de la personne, devrait pouvoir informer de la possibilité de la médiation en donnant accès à une personne-ressource.

Ce champ est ouvert légalement, mais pas ou peu pratiqué. Selon les experts interrogés, une base légale est d'ailleurs utile mais non indispensable, car les parties au conflit peuvent saisir un médiateur sur une base totalement privée – l'exemple vaudois démontre que cette privatisation est possible. Au demeurant, la médiation volontaire pré-judiciaire existe, mais pour les adultes, à Fribourg (Ordonnance sur la médiation, 2010), où elle s'insère dans le cadre de la conciliation telle que définie dans le Code de procédure pénale (case **(2)**).

Par contre, il est important de maintenir le rôle de la plainte comme une forme de recours ultime en cas d'échec d'une voie extrajudiciaire, et qui fonctionne aussi comme une pression pour l'auteur, qui va rechercher plus activement une solution et une participation à la réparation.

⁴⁵ Introduite récemment par l'Ordonnance sur la médiation de 2010 en son art. 41.

Notons qu'en Allemagne et en Belgique, le cadre légal apporte un soutien au développement de la voie extrajudiciaire :

- En Allemagne, pour une série de délits mineurs, le lésé, lorsqu'il porte plainte, est obligé de tenter de trouver une solution extrajudiciaire dans un premier temps (procédure de *Sühneverfahren*, voir chapitre 2). Ce mécanisme a par contre une portée réparatrice limitée.
- En Belgique, la médiation volontaire pré-judiciaire doit faire l'objet d'une information systématique de la part des autorités, mais couvre par contre un plus grand nombre de délits.

Quant à la typologie des délits couverts, cette médiation volontaire peut et devrait aussi innover par rapport à l'expérience vaudoise. Les conciliations extrajudiciaires sont spécialisées sur des cas impliquant des déprédations sur des biens spécifiques, soit des biens communaux. On peut aisément imaginer d'autres champs d'intervention de ce type d'instrument. Dans les délits impliquant de la violence physique ou symbolique (menace), tout n'est pas poursuivi d'office et peut donc faire place à un mode alternatif de règlement⁴⁶. Le champ du possible en matière de médiation volontaire pré-judiciaire est donc large.

Il existe plusieurs arguments pour intégrer les délits impliquant de la violence physique ou symbolique dans l'espace de la justice réparatrice extrajudiciaire :

- ces délits ont des taux élevés d'élucidation : les deux parties se sont à l'évidence rencontrés personnellement,
- des individus sont impliqués personnellement et donc la justice réparatrice prend tout son sens dans l'aspect relationnel et de reconstruction du lien ; la victime est impliquée personnellement,
- ces délits ne font déjà aujourd'hui qu'en minorité l'objet d'une dénonciation à la police.

Finalement, précisons qu'ouvrir la voie de l'extrajudiciaire aux délits poursuivis d'office n'est par définition pas faisable, car la poursuite d'office « judiciarise » automatiquement le règlement du cas, et on retrouve ici, le cas échéant, la médiation déléguée ordinaire.

⁴⁶ Les délits poursuivis sur plainte selon le Code pénal suisse sont principalement : dommage à la propriété, voie de fait, atteinte à l'honneur, injure, menace, violation de domicile, lésion corporelle simple, lésion corporelle par négligence, et toute une série d'actes tels qu'appropriation illégitime, vol ou abus de confiance, pour autant qu'ils se déroulent dans le cadre de la famille/des proches.

3.3 Éléments de développement pour une résolution extrajudiciaire en matière de délinquance juvénile

Quels sont les éléments nécessaires au développement de cet espace réparateur et extrajudiciaire, en particulier pour les mineurs ?

- Tout d'abord, une **volonté politique** est nécessaire, ne serait-ce que pour régler le financement dans un sens qui soit vraiment attractif pour les parties (voir plus bas). Au niveau des cantons, une procédure peut être développée comme elle l'a été pour les contrats vaudois.
- Créer une procédure représente seulement une base de travail, il faut des **moyens formalisés** pour assurer son déploiement (communication, formation, échange de pratiques, ressources en personnel).
- Les **tribunaux doivent à l'évidence être consultés** en amont, comme cela a été le cas dans le canton de Vaud pour les contrats. Ils doivent donner leur accord et permettre au dépôt de plainte d'être « flexible » et de faire l'objet d'une suspension et, le cas échéant, d'un retrait en cas d'initiation et de réussite de la démarche réparatrice extrajudiciaire.
- Comme mentionné, une loi est utile mais non nécessaire. Le développement d'outils de ce type ne nécessite **pas de révision du cadre légal actuel**. A toute fin utile, mentionnons qu'un essai législatif a été réalisé en matière de médiation pénale en général, avec des articles concernant la médiation volontaire, extrajudiciaire, et peut servir de référence⁴⁷.
- Une variable importante de l'existence de cet espace extrajudiciaire est, comme en grande partie pour les conciliations extrajudiciaires vaudoises, la capacité de **déployer l'information sur l'existence de l'instrument**. Une voie est évidemment celle de la police, qui, lorsqu'il y a dépôt de plainte, ferait mention de l'existence d'une voie de médiation volontaire pré-judiciaire. L'information pourrait aussi transiter par les centres d'aide aux victimes (centres LAVI), qui existent dans tous les cantons suisses. De manière générale, les spécialistes de la médiation dans tous les domaines (familiale, scolaire, de quartier) estiment que la population ne connaît pas assez cette voie de règlement. Le programme national Jeunes et violence, peut également jouer un rôle important, bien qu'indirect, dans cette sensibilisation et information (capitalisation des connaissances, identification et valorisation de bonnes pratiques, informations aux cantons, aux communes et aux acteurs spécialisés).
- Le lésé devrait pouvoir **entrer en médiation sans même devoir déposer plainte**. Cela implique une responsabilisation importante des individus concernés, car le rôle de « pression » de la plainte pénale ne jouerait plus après les 3 mois de délai propres aux

⁴⁷ Voir Camille Perrier, *op.cit.*, pp 315 et ss.

délits concernés. Cependant, un règlement via une médiation n'est pas une affaire de durée, mais plus de disponibilité physique et mentale des parties.

- Ensuite, en termes opérationnels, il est nécessaire de **créer les conditions de la médiation** :
 - identifier des professionnels formés (ce qui est déjà le cas dans le cadre de la médiation déléguée, la plupart des cantons possédant des listes de médiateurs agréés)
 - instaurer des règles
 - mettre à disposition des lieux neutres, etc.
- Un **système de suivi et de controlling** devrait exister, comme dans tout mécanisme de règlement de différends, même extrajudiciaire, afin d'éviter de perdre la vision globale de ce qui se fait, souvent au niveau local et individuel. Une gestion centralisée est importante. Il faut aussi veiller à éviter le risque, partiellement avéré dans les contrats vaudois, d'une procédure qui ne concernerait qu'un seul type de population mineure (en l'occurrence d'origine suisse) et pourrait créer une justice à deux vitesses.
- Enfin, la **dimension financière** nécessite une réflexion quant à la rétribution du travail du médiateur. Trois options existent :

Soit ils sont payés par l'Etat au titre de la prévention de la délinquance et de son traitement.

Soit le personnel du service de prévention de la police prend cela à sa charge, avec un coût qui serait de toute façon porté par l'Etat.

Soit ils sont payés par les parties au différend, selon une clé fixe (c'est le cas en Allemagne dans les *Sühneverfahren*) ou selon une clé à identifier lors de la médiation et qui pourrait faire partie de la réparation financière.

Les recommandations des experts interrogés vont toutes dans le sens de la prise en charge par l'Etat, sous peine de fragiliser une pratique dès son lancement. Cela confirme l'importance de la volonté politique que nous mentionnions.

Il pourrait être intéressant d'élaborer, au niveau d'un Canton, ayant de préférence déjà une expérience forte et structurée en matière de médiation pénale, un projet-pilote de mise en place d'un système de médiation réparatrice extrajudiciaire.

En conclusion, le canton de Vaud, à travers le projet Puero, a jeté des bases d'une démarche nouvelle, extrajudiciaire par nature, de traitement de la délinquance juvénile. Bien que les aspects conceptuels de cette expérience soient relativement limités, l'évaluation démontre le potentiel pour développer cet outil, notamment en l'orientant vers une meilleure adéquation avec une dimension réparatrice.

4 SOURCES DE L'ÉVALUATION

4.1 Bibliographie

4.1.1 Documentation sur le projet et le contexte

Etat de Vaud, Conférence de presse « Création de Conseils régionaux de prévention et de sécurité », 14.04.2010, <http://www.bicweb.vd.ch/communiqu.aspx?pObjectID=340785>

Etat de Vaud, Conférence de presse « Lutte contre les incivilités: main dans la main avec les parents », 2011, <http://www.bicweb.vd.ch/communiqu.aspx?pObjectID=375078>

Gaudard Pierre-Olivier, Prévention de la criminalité, approche systémique et responsabilités partagées, Travail de séminaire/CCIII, Le Mont-sur-Lausanne, 2008

Véronique Jacquier, Manon Jendly, Etude sur les actions préventives en matière de délinquance juvénile dans le Canton de Vaud. Diagnostic, partie IA : les acteurs policiers. Rapport Final : volet quantitatif. UNIL, 2012

Municipalité de Lausanne, Rapport-préavis N°2013/04 sur le Postulat Responsabilisons les délinquants mineurs par l'introduction à Lausanne de la « conciliation extrajudiciaire, 2013, <http://www1.lausanne.ch/ville-officielle/municipalite/preavis-rapports-preavis.html?page=1>

Office fédéral des assurances sociales OFAS, Les jeunes et la violence – Programme national de prévention, Confédération suisse, 2010

Office fédéral de la statistique, Rückfall von Minderjährigen nach einem Urteil , 2006 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/04/03/01/04/01.Document.120324.xls>

Office fédéral de la statistique, Jugements pénaux des mineurs, 2011 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/04/key/strafaten/haeufigste_delikte.Document.50663.xls

Police cantonale vaudoise, Délinquance et incivilités juvéniles. Concept de prévention et de résolution des problèmes, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dse/polcant/fichiers_pdf/conciliation_extrajudiciaire.pdf

Service cantonal de recherche et d'information statistiques, *Jugements pénaux des mineurs*, 2011 http://www.scris.vd.ch/Data_Dir/ElementsDir/7222/3/F/T19.03.08_A2013.xls

Statistique policière vaudoise et CRipol, 2002-2011, <http://www.vd.ch/autorites/departements/dse/police-cantonale/statistiques/>

4.1.2 Littérature scientifique

Bonvin Blaise, "Redefining State's Functions in Crime Control", *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Michigan University, Vol. 28 (2), Fall issue, 2004

Cohen E. Lawrence and Marcus Felson "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach" *American Sociological Review*, 44:588-605, 1979

Conseil de prévention du crime de Basse-Saxe Landespräventionsrat Niedersachsen et Programme Beccaria, *Standards Beccaria pour l'assurance-qualité de projets de prévention du crime*, Hannover, 2005, <http://www.beccaria-standards.net/>

Canadian Department of Justice, *An Examination of the Toronto Police Service Youth Referral Programme*, site du DoJ, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/yj-ij/res-rech/exam/p1.html#e5.0>, consulté le 19.12.12

Gautron Virginie, La coproduction de la sécurité en France, in *Champ Pénal, Nouvelle revue internationale de criminologie*, en ligne, <http://champpenal.revues.org/7719>, consulté le 12.12.12

Goldstein Herman, *Problem-Oriented Policing*, McGraw Hill, 1990

Karp David, Todd R. Community Justice: A Conceptual Framework, *Boundary Changes in Criminal Justice Organizations*, National Criminal Justice Reference Service, US Department of Justice, 2000

Killias Martin et alii, Sondage au sujet des expériences et opinions au sujet de la criminalité en Suisse, Université de Zurich, 2011

Killias Martin, *Précis de criminologie*, Staempfli Editions SA, 2001

Kuhn André, *Quel avenir pour la justice pénale*, Les Editions de l'Hèbe, 2012

Lachat Michel, Présentation dans le cadre du Congrès de l'AIMMF, 2006, http://www.afmjf.fr/IMG/pdf/Michel_Lachat_CH.pdf

Lucia Sonia, Killias Martin & Villettaz Patrice, Les jeunes, les transgressions et l'insécurité : victimes et auteurs, *Crimiscope*, n° 24, UNIL, 2004

Perrier Camille, *La médiation en droit pénal suisse*, Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2011

Perrier Camille, Criminels et victimes : quelle place pour la réconciliation ?, *La Question*, Les Editions de l'Hèbe, 2011

Pirovano Antoine, Changement social et droit négocié. De la résolution des conflits à la conciliation des intérêts, *Economica*, 1988

Queloz Nicolas, « Jeunes et délinquance », *Jeunesse aujourd'hui*, Service de la recherche en éducation, Genève, SRED, 2005

Repond Micheline, *Le juge et les mineurs*, Editions de la Sarine, 2012

Robert Philippe, *Le citoyen, le crime et l'état*, Droz, 2001

Stoker Gerry, *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*, in *Revue internationale des Sciences Sociales*, 155, UNESCO, Paris, 1998

Sherman, L.W., & Strang, H., Barnes, G., Bennet, S., Angel, C.M., Newbury-Birch, D., Woods, D.J. & Gill, C.E., *Restorative Justice: the Evidence*, The Smith Institute, 2007

Strebelle Cedric, *Quel bilan peut-on tirer des contrats de sécurité*, in *Journal Jeunesse & Droit*, n.220, Liège, 2002

Van Dijk Jan et alii, *The Burden of Crime in the EU*, European Crime and Safety Survey consortium, Research report, 2005

Weber Max, *Le savant et le politique*, disponible online intégralement sous http://classiques.ugac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf

4.2 Liste des interlocuteurs contactés

Module 1

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------|
| Police cantonale, Division prévention criminalité | Chef division | P-O. Gaudard |
| Préfecture de Renens | Préfet | E. Roy |
| Police des mineurs, Brigade Mineurs Mœurs | Chef de brigade | J-D. Aviolat |
| Tribunal des mineurs | Premier président | A. Meister |
| DFJC / Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire | Cheffe de projet | R. Ruiz |

Module 2

| | | |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------|
| Université de Lausanne, faculté de droit | Professeur (droit pénal et criminologie) | A. Kuhn |
| CNRS, Paris et Université de Grenoble | Professeur (sociologie, criminologie) | S. Roché |
| Cabinet privé d'avocat, Lausanne | Avocate, auteure | C. Perrier |
| Bureau de la médiation pénale pour mineurs, Fribourg | Médiateur, juriste | G. Demierre |

Module 3

| | | |
|--------------------|------------|-------------|
| Arzier | Municipale | C. Pasche |
| Ecoles de Genolier | Directeur | C. Vetterli |

Module 4

| | | |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------|
| Commune de Gland | Chef service population | L. Sumi |
| Commune de Trelex | Municipal | O. Bilardo |
| Commune de Pully | Collaboratrice au service des domaines | L. Baehni |
| Commune de Blonay | Secrétaire communal | J-M Guex |
| Commune d'Ollon | Chef police intercommunale | B. Conod |
| Communes de Renens et St-Sulpice | Officier police intercommunale | F. Jaunin |
| Commune d'Orbe | Ancien chef de service police à l'époque des contrats signés | P. Grandjean |
| Centre social et culturel de Blonay | Responsable | P. Ramasco |
| Commune d'Yverdon (n'a pas signé de contrat) | Chef police intercommunale | C. Pittet |
| Commune de Morges (n'a pas signé de contrat) | Chef police intercommunale | P. Desarzens |

Module 5

| | Année conciliation | Âge de l'enfant (au moment des faits) | Type commune |
|-----------|--------------------|---------------------------------------|--------------|
| Famille 1 | 2010 | 14 ans | Rural |
| Famille 2 | 2010 | 14 ans | Rural |
| Famille 3 | 2011 | 15 ans | Rural |
| Famille 4 | 2011 | 15 ans | Rural |
| Famille 5 | 2010 | 14 ans | Rural |

ANNEXE : LOGFRAMES DES OBJETS D'ÉVALUATION

Figure 7 : Logframe – réseau de prévention Puero

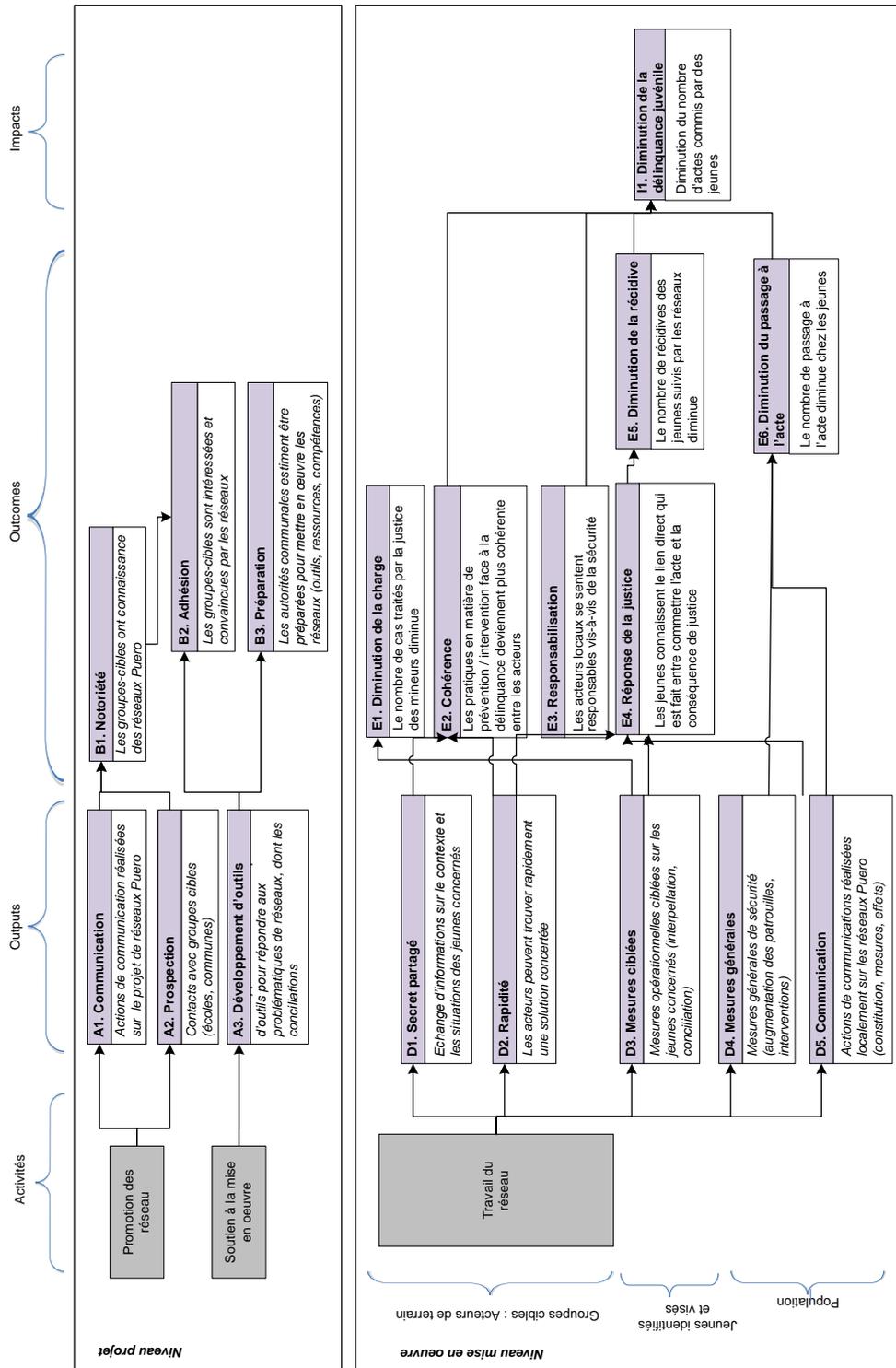
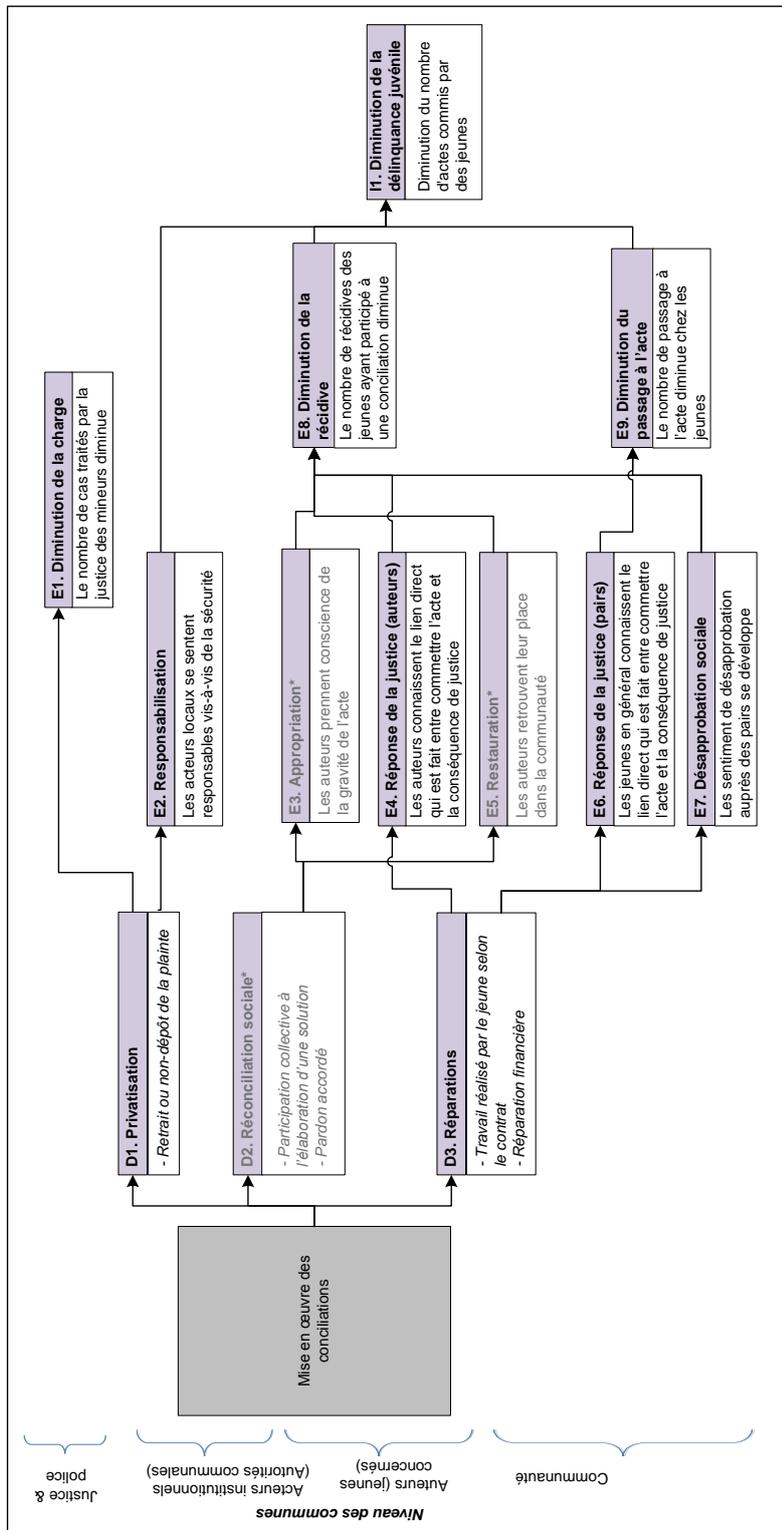


Figure 8 : Logframe – contrats de conciliations extrajudiciaire



* les éléments marqués correspondent aux fondements d'une justice réparatrice. Ils sont intégrés, même s'ils ne sont pas totalement explicités par les concepteurs, qui insistent plutôt sur l'aspect dissuasif de la sanction. Les deux aspects, opposés dans leur conception, mais convergent cependant dans leurs objectifs de réduction de la récidive et de la criminalité en général

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>