

# Délinquance juvénile : que faire? : Le cas des Pays-Bas

Autor(en): **Junger-Tas, Josine**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Kriminologisches Bulletin = Bulletin de criminologie**

Band (Jahr): **25 (1999)**

Heft 1

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1046819>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

# DÉLINQUANCE JUVÉNILE: QUE FAIRE? LE CAS DES PAYS-BAS

Josine JUNGER-TAS

## Résumé

Pendant de longues années, la délinquance juvénile aux Pays-Bas fut considérée comme peu sérieuse. Cependant, depuis les années 1980, cette dernière revêt un caractère plus grave. Trois développements sont ici à relever: une criminalité plus violente, une plus grande participation féminine et une délinquance plus prononcée chez les jeunes appartenant à une minorité ethnique. Après une période où l'on a eu recours à des sanctions toujours plus lourdes et à une extension de l'exécution de peine en milieu fermé, les Pays-Bas se sont rendus compte du coût financier énorme et de l'effectivité douteuse de cette politique. On s'est alors mis à rechercher une autre voie pour combattre la délinquance juvénile. Tout d'abord, on a multiplié les sanctions alternatives, qui comprennent aujourd'hui des programmes extra-judiciaires pour éviter les poursuites au niveau de la police et au niveau du parquet. Un choix plus grand en ce qui concerne ce type de sanction est d'ailleurs aussi à relever au niveau du juge des mineurs. Enfin, notons encore à ce sujet qu'une nouvelle loi aux Pays-Bas va permettre aux jeunes, après avoir purgé la moitié de leur peine, de sortir de l'institution pour suivre un programme de «training» et de travail sous la surveillance du service de probation. On espère effectivement ainsi raccourcir le séjour des jeunes en institution et faciliter de ce fait leur transition vers une vie normale et respectueuse des règles de la société.

## Zusammenfassung

*Über Jahre hinweg ist die Jugenddelinquenz in den Niederlanden nicht als gravierend betrachtet worden. Seit den 80er Jahren hat sich die Situation allerdings verschärft. Dabei sind drei Trends hervorzuheben: Die Kriminalität ist zunehmend gewalttätig geworden, immer mehr Frauen sind darin verwickelt und Jugendliche aus ethnischen Minderheiten weisen eine stärker ausgeprägte Delinquenz auf. Nach einer Periode, in welcher auf im-*

*mer schwerere Sanktionen und auf eine Ausdehnung des Strafvollzugs in geschlossenen Anstalten zurückgegriffen worden war, wurde man in den Niederlanden der enormen Kosten und der zweifelhaften Effizienz dieser Politik gewahr. Man ging daher auf die Suche nach neuen Lösungen zur Bekämpfung der Jugenddelinquenz. Zunächst wurden die alternativen Sanktionen ausgeweitet, wozu heute aussergerichtliche Programme zur Vermeidung der Verfolgung auf polizeilicher und gerichtlicher Ebene zählen. Auf der Ebene der Jugendrichter ist ebenfalls eine Ausweitung solcher Sanktionen zu verzeichnen. Schliesslich sei auf ein neues Gesetz in den Niederlanden hingewiesen, welches den Jugendlichen ermöglichen wird nach Verbüßung der Hälfte der Strafe die Vollzugsanstalt zu Gunsten eines Arbeits- und «Trainings»-Programm unter Aufsicht der Bewährungshilfe zu verlassen. Man erhofft sich dadurch, die Aufenthaltsdauer Jugendlicher in Vollzugsanstalten real zu verkürzen und ihnen damit den Übergang in ein normales und gesellschaftlich konformes Leben zu erleichtern.*

## **1. ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE**

Le développement de la délinquance juvénile depuis la seconde guerre mondiale comprend plusieurs périodes. Jusqu'aux années 1960, cette dernière est plutôt faible, mais une fois que le pays connaît une plus grande prospérité, la délinquance en ce domaine commence à grimper. En effet, entre les années 1960 et 1980, on relève que la délinquance juvénile monte rapidement. Lorsqu'on compare alors l'évolution de la criminalité des adultes avec celle des mineurs, l'augmentation de la criminalité des mineurs s'avère beaucoup plus importante et plus rapide que celle des adultes (JONGMAN & GATS, 1974). Toutefois, si l'on examine cette criminalité de plus près, on s'aperçoit qu'il s'agit d'une «petite» délinquance qui est abandonnée à l'âge de 18 ans, quand le comportement en question devient trop risqué. L'accroissement explosif de la criminalité est par ailleurs lié à des changements fondamentaux dans la société occidentale (JUNGER-TAS, 1990). Un élément démographique important à signaler est le «baby-boom» d'après-guerre, qui a surtout ici pour conséquence une forte représentation des jeunes gens âgés de 14 à 20 ans, à savoir l'âge où la délinquance s'avère une activité très attirante durant les années 1960 et 1970. Plus importante encore est la prospérité grandissante des Pays-Bas. Une pléthore de biens de consommation de luxe, tels que motos, automobiles, appareils ménagers, équipements électroniques – radios, caméras, enregistreurs vidéos, etc. – deviennent alors accessibles à de plus en plus de gens. En même temps, les possibilités de se procurer ces

biens légalement ou illégalement se multiplient, tandis que la surveillance et le contrôle dans les magasins et dans l'espace public diminuent. La multiplication des ménages à une ou deux personnes et la participation grandissante des femmes au marché du travail signifie que beaucoup de demeures restent vides durant la journée, avec comme résultat un accroissement important des cambriolages (COHEN & FELSON, 1979; FELSON, 1998). Un autre phénomène important à relever est la réduction du contrôle social informel sur les enfants et les jeunes. En effet, de nos jours, les jeunes sont plus émancipés et disposent de plus de libertés qu'ils n'en ont jamais eu dans l'histoire. En outre, leur mobilité a augmenté et ils peuvent facilement échapper à la surveillance des adultes. Comparé aux années 1950 et 1960, les jeunes à l'heure actuelle sortent beaucoup plus souvent et fréquentent pratiquement tous les week-ends les discos et autres «parties». Ils ne sortent pas avec des adultes mais exclusivement avec leur groupe d'amis, et cela de plus en plus souvent dans une autre commune que la leur. Finalement, ils rentrent de plus en plus tard (JUNGER-TAS & TERLOUW, 1991). A cet égard, il faut observer que le comportement délinquant, qui est un comportement à risques, s'avère attractif pour beaucoup de jeunes qui, par définition, se situent alors quelque peu en dehors de la société et par conséquent n'ont pas encore beaucoup à perdre. Pour la plupart d'entre eux, la délinquance est un passe-temps temporaire, mais excitant et suscitant de la bravoure, qui est abandonné dès qu'approche l'âge adulte avec ses responsabilités propres.

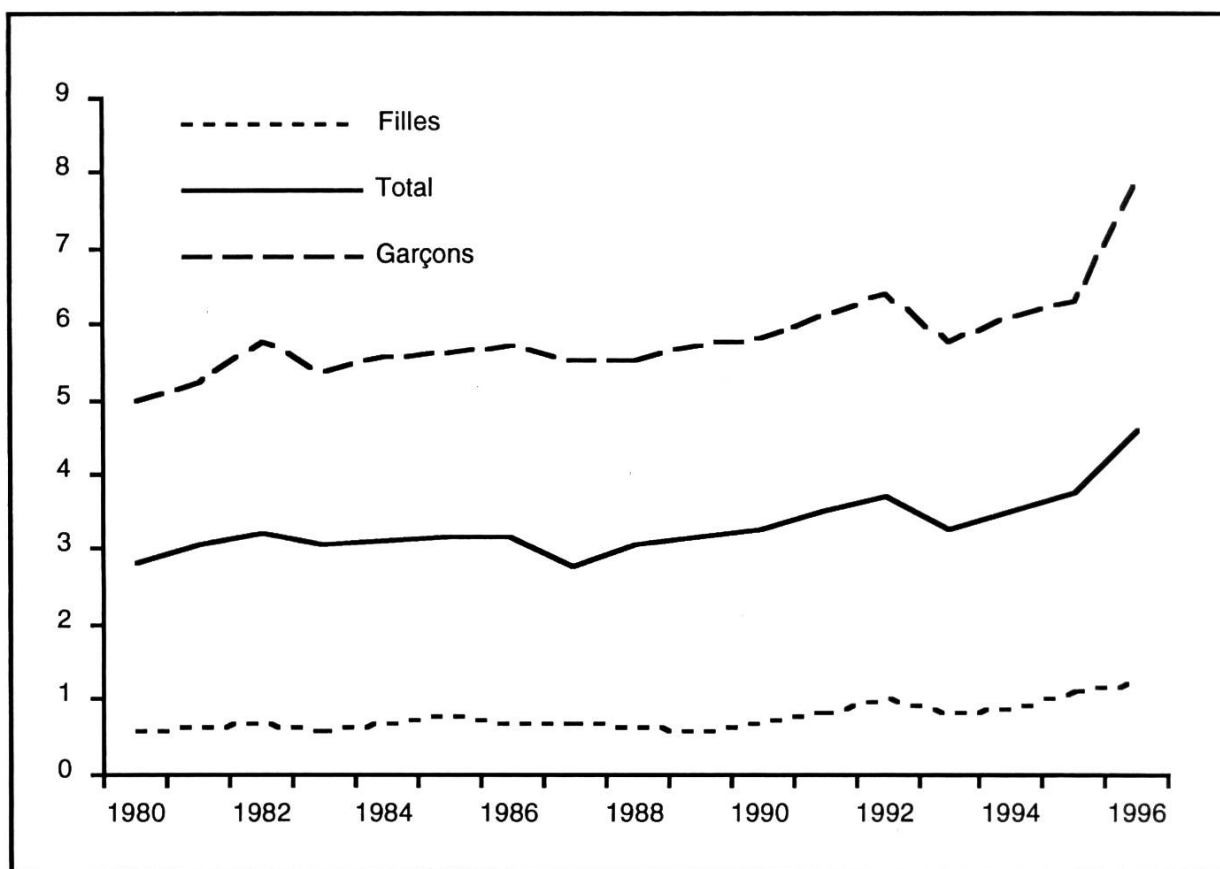
## **2. LA DÉLINQUANCE DEPUIS 1980**

Entre 1980 et 1994, la criminalité des jeunes s'est stabilisée. Au total, à peu près 3.5% de la population des 12 à 18 ans a des contacts avec la police annuellement, 6.5% des garçons et 1% des filles de ce groupe d'âge (JUNGER-TAS & VAN DER LAAN, 1995). Cependant, durant les années 1990, la nature de la criminalité des jeunes change, et c'est ce changement-là qui cause alors la peur du crime dans la population néerlandaise. A ce sujet, trois développements doivent ici être signalés: Le premier, c'est la nature même de la délinquance. Alors que le niveau de la criminalité contre les biens, du vandalisme et des délits sexuels ne change pratiquement pas, les délits contre l'ordre public et surtout les délits violents se multiplient. Ces derniers qui provoquent le plus de nervosité dans la population sont les coups et blessures ainsi que les vols avec agression. Cela apparaît non seulement dans les statistiques de police, mais aussi dans les dernières enquêtes d'auto-reportage qui relèvent également une augmentation des délits agressifs (VAN DER LAAN et al., 1998). Des tendances similaires peuvent être observées dans d'autres pays européens (JUNGER-



TAS, 1996). Il faut cependant noter que l'augmentation de la délinquance violente – en particulier celle qui se reflète dans les chiffres de la police – est due en partie au changement des normes et valeurs en relation avec la violence. La sensibilité à cette dernière devient alors beaucoup plus aiguë, notamment la violence domestique qui n'est plus tolérée et est fréquemment reportée et poursuivie. Le second développement à relever ici, c'est la participation grandissante des filles à la délinquance. Au niveau de la police, on comptait traditionnellement 10 garçons pour 1 fille, alors que depuis la fin des années 1980, on compte plutôt 7 garçons pour 1 fille. En outre, les filles deviennent également plus violentes, ce qui est d'ailleurs un phénomène relativement nouveau. Observons toutefois à ce sujet que 90% des délits violents sont commis par les garçons, et que proportionnellement deux fois plus de garçons que de filles commettent des vols avec violence. Enfin, la violence chez les filles se limite en général aux coups et blessures, alors que la violence chez les garçons est de caractère plutôt instrumental.

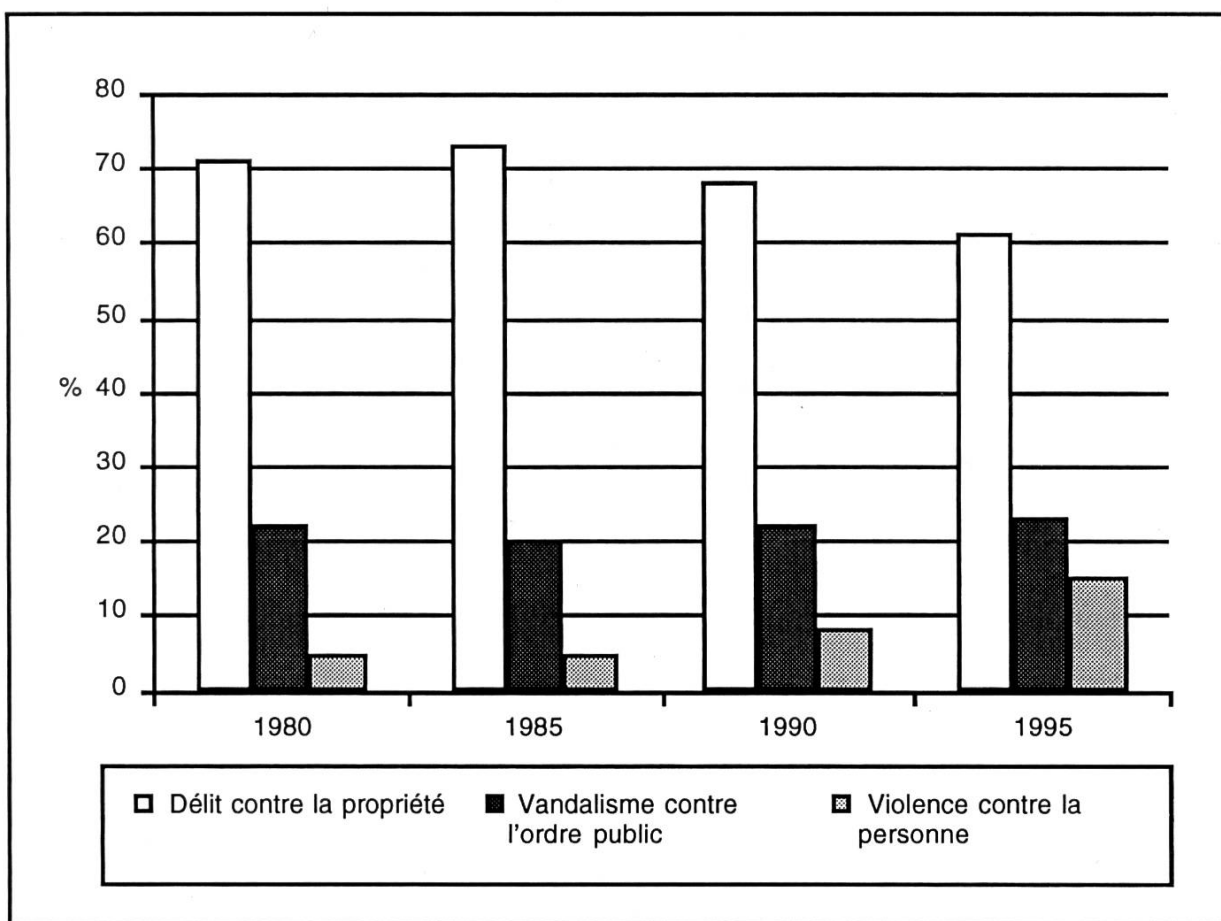
**Figure 1 :** Evolution du nombre de mineurs connus par la police en % du total de la population âgée de 12 à 17 ans.



Source: VAN DER LAAN et al., 1998, p. 13.

La figure 1 illustre l'évolution de la délinquance depuis 1980 d'après les chiffres de la police. Bien qu'il soit clair qu'aussi bien la délinquance des garçons que celle des filles a augmenté, le niveau de la délinquance des filles est considérablement plus bas que celui des garçons. Enfin, les filles commettent proportionnellement plus de vols que les garçons et rarement des vols avec violence ou des cambriolages.

**Figure 2 :** Distribution des mineurs connus par la police d'après le type de délit selon le Code pénal (1980, 1985, 1990, 1995).



Source: VAN DER LAAN et al., 1998, p. 15.

La figure 2 montre, quant à elle, les changements opérés au niveau de la nature de la délinquance: la proportion des délits contre la propriété par rapport au total des délits montre une diminution, alors que la proportion des délits d'agression s'accroît. Il importe cependant ici d'être prudent quant à l'interprétation des chiffres produits par la police. En effet, ces chiffres se retrouvent fortement influencés par de nombreux facteurs, tels que les priorités politiques de la police, la tendance de la population à reporter

les délits à cette dernière, la volonté de la police à faire un rapport officiel et la volonté du ministère public à poursuivre les délits en question. Or, les données issues de la recherche relèvent que la population a de plus en plus tendance à reporter les incidents violents à la police, et ce de manière considérable (KESTER & JUNGER-TAS, 1994). Ceci est d'ailleurs lié chez elle à une sensibilité croissante à la violence et à une tolérance diminuée envers les actes d'agression.

En conséquence, la police, le ministère public et les juges s'avèrent beaucoup plus attentifs à toutes sortes de manifestations de la violence. Il en résulte alors une inflation des crimes violents au niveau des statistiques policières et des sanctions plus sévères. C'est la raison pour laquelle il est utile de consulter ici d'autres sources, telles que les enquêtes de victimisation et les enquêtes d'auto-reportage. Or, ces deux types d'enquête relèvent également une augmentation des actes de violence, cette dernière étant toutefois beaucoup moins prononcée que ce qui est suggéré par les chiffres de la police. Le tableau 1 montre d'ailleurs les changements opérés au niveau de la délinquance juvénile depuis 1988 selon les enquêtes d'auto-reportage, qui sont menées tous les deux ans par le Centre de recherche du Ministère de la Justice néerlandais.

**Tableau 1 :** Pourcentage de mineurs (12-18 ans) qui ont reporté le fait d'avoir commis un délit violent durant les 12 mois précédant l'enquête (1988, 1990, 1992, 1994, 1996).

Délit	1988	1990	1992	1994	1996
Importuner quelqu'un	10.0	12.0	12.0	14.0	14.5
Mettre le feu	4.0	5.0	4.0	4.5	5.5
Casser la figure à quelqu'un	2.0	2.5	2.5	2.5	3.5
Se battre fréquemment	--*	6.5	9.0	11.5	14.5
Porter une arme	--*	--*	13.0	20.5	21.5
Blesser quelqu'un avec une arme	--*	0.5	0.5	0.5	1.0
Menacer pour obtenir de l'argent	--*	--*	0.5	0.5	0.5

\* Question non posée.

Source: VAN DER LAAN et al., 1998.

Il faut signaler ici que le tableau 1 montre le comportement d'un échantillon tiré au hasard, c'est-à-dire représentatif de la population néerlandaise âgée de 12 à 18 ans, et non celui des jeunes qui se sont retrouvés en contact avec la police. Bien que les statistiques policières tendent à exagérer cer-

taines tendances de la criminalité, il est clair que les deux sources considérées confirment la conclusion qu'il y a des raisons de se préoccuper de l'évolution de la délinquance à ce niveau.

Enfin, on peut relever encore ici une troisième tendance négative au niveau de la part grandissante des minorités ethniques en ce qui concerne la criminalité chez les jeunes. A ce sujet, on constate d'ailleurs que si ces dernières représentent seulement 8% de la population totale, elles se retrouvent concentrées dans les grandes villes du pays où elles forment à peu près le tiers de la population. Le contraste est encore plus prononcé pour ce qui est des mineurs. Par exemple, dans la ville de Rotterdam, 60% des moins de 15 ans font partie d'un groupe ethnique minoritaire (Rotterdam, Groupe Politique, 1997). Les recherches dans ce domaine montrent finalement une participation criminelle différentielle. Les mineurs Turcs ne sont guère sur-représentés dans les chiffres de la police, alors que les jeunes Surinamois le sont quelque peu. Mais les groupes qui sont présents dans les registres de la police d'une manière disproportionnée sont les jeunes Marocains et les jeunes venant des îles Caraïbes. Ces derniers commettent en effet plus de vols avec violence, de coups et blessures et de délits en matière de stupéfiants que les mineurs néerlandais (JUNGER & ZEILSTRA, 1989; JUNGER, 1990; VAN HULST & BOS, 1993; WERDMÖLDER & MEEL, 1993).

### **3. QUELQUES FACTEURS EXPLICATIFS**

Une des explications concernant le changement du comportement criminel chez les jeunes pourrait être le processus de modernisation de notre société. Ce dernier entraîne en effet une interdépendance croissante des personnes et des institutions, ce qui conduit alors à la nécessité et à la volonté de bannir la violence de la communauté. On peut d'ailleurs ici relever, au cours du 19ème et du 20ème siècle, une réduction lente de la violence à l'intérieur des pays occidentaux.

En parallèle, on constate aussi un contrôle plus strict des émotions, une approche plus réfléchie et plus rationnelle des problèmes et une forte accentuation sur les valeurs et les normes de comportement intériorisées. Dans la mesure où il existe un écart entre les exigences de comportement de la société post-industrielle et les aptitudes et possibilités individuelles de faire face à ces dernières, des comportements déviants ou délinquants peuvent se manifester. Un autre problème à relever encore, c'est qu'actuellement les populations des sociétés européennes sont de plus en plus hétérogènes et souffrent dès lors d'un déclin de cohésion sociale interne.

Le second facteur consiste en la disparition graduelle du travail non-qualifié et le développement d'un secteur de service fort. Les nouveaux emplois exigent en effet considérablement plus de formation, plus de flexibilité, une adaptation souple à des circonstances qui changent et des aptitudes verbales et sociales plus développées. Ceci conduit d'ailleurs à des taux de chômage élevés parmi ceux qui ne peuvent pas répondre à ces exigences et à la marginalisation de certaines couches spécifiques de la population, parmi lesquelles les minorités ethniques s'avèrent les plus gravement touchées. Il s'agit ici de groupes dont la socialisation, la formation et les aptitudes sont déficientes à cet égard, et qui se voient incapables de résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans la société moderne. Etant donné que le «struggle for life» et la compétition deviennent toujours plus durs, il s'ensuit un processus lent d'exclusion de ces derniers vers les marges de la société (EISNER, 1995). Dans les quartiers dégradés des grandes villes néerlandaises, où l'on trouve de grandes concentrations de minorités ethniques, de chômeurs à formation insuffisante et de pauvres, la prévalence de la criminalité est considérablement plus importante que dans les quartiers plus prospères.

Finalement, des facteurs situationnels tels que les occasions à commettre des délits dans les centres commerciaux des villes, ou les abus d'alcool dans les bars du centre ville, peuvent conduire au vol, au brigandage et à des éruptions de violence.

#### **4. LE DROIT DES MINEURS NÉERLANDAIS AU VINGTIÈME SIÈCLE**

Bien des changements dans la justice des mineurs aux Pays-Bas, ainsi que dans les autres pays occidentaux, ont été influencés par le mouvement philanthropique aux Etats-Unis (PLATT, 1969; ROTHMAN, 1971). Ce dernier a conduit notamment à une augmentation du contrôle social, non seulement sur les jeunes délinquants, mais aussi sur les enfants pauvres qui faisaient alors l'aumône, buvaient de l'alcool et n'allaient guère en définitive à l'école.

D'autre part, la conviction que la société a une certaine responsabilité à l'égard de ces enfants mal soignés, souffrants et petits délinquants, ainsi que l'idée que les enfants ne devraient pas être les victimes de l'organisation de la société, doivent être ici considérées comme positives. C'est effectivement cette conviction qui est à l'origine, il y a exactement 100 ans dans la plupart des pays occidentaux, de la création d'une juridiction des mineurs séparée de celle des adultes.



Les premières lois sur les enfants aux Pays-Bas datent de 1901 (WEVER & ANDRIESSEN, 1983). La première loi est une loi civile qui ouvre alors la possibilité de limiter l'autorité parentale aux cas où l'enfant a besoin de protection. La seconde loi, pénale cette fois-ci, abolit le «discernement entre le bien et le mal» en tant que critère de culpabilité. La loi spécifie ici que les enfants ne peuvent plus être détenus avec les adultes, mais doivent être placés dans des institutions pour mineurs séparées. Trois sanctions spéciales pour mineurs sont créées: la réprimande, l'amende et le placement dans une maison de correction pour une période de 12 mois au plus. Les jeunes âgés de 16 à 18 ans ayant commis un délit grave peuvent être transférés au tribunal des adultes et, par conséquent, encourir une peine de prison. Les jeunes délinquants souffrant de troubles mentaux peuvent, quant à eux, être placés dans une institution de traitement et y rester jusqu'à leur majorité qui est de 21 ans.

On introduit en 1922 un juge des mineurs spécialisé et compétent en matière de droit civil et de droit pénal, ainsi que la mesure de surveillance. On assiste aussi, après la deuxième guerre mondiale, à une révision majeure du droit des mineurs qui aboutit à de nouvelles dispositions légales en 1965. C'est cette loi qui introduit alors ce qu'on appelle le système «welfare» dans le droit des mineurs. Ce système est d'ailleurs issu de la réforme qui commence au début du siècle et qui est basée sur deux postulats: 1) que la nature humaine est flexible, et qu'en prenant les mesures adéquates on peut la changer; et 2) que les connaissances scientifiques et une approche rationnelle des choses doivent nous permettre de résoudre les problèmes sociaux. Dans cette perspective, les causes du crime sont à rechercher dans l'environnement de l'enfant, et la meilleure manière de combattre la criminalité consiste finalement à traiter de manière adéquate l'enfant en question et sa famille. En opérant ainsi, on sert les besoins de ce dernier comme ceux de la société.

La loi néerlandaise établit formellement l'âge limite de la responsabilité pénale à 12 ans. On insiste alors beaucoup sur les procédures informelles. Il est en effet considéré comme superflu de donner à l'enfant et à sa famille des garanties de procédure légale, puisque l'action de toutes les instances du tribunal pour enfants se voit guidée par ce que l'on appelle «le meilleur intérêt de l'enfant». En outre, la position du juge des enfants est renforcée. Le procureur est notamment obligé de demander l'avis du juge chaque fois que celui-ci désire poursuivre un cas. En fait, le juge joue un rôle prépondérant à chaque stade de la procédure, y compris lors de l'exécution des sanctions pénales et lors des mesures de droit civil. Enfin, le système «welfare» atteint son apogée dans les années 1960 et 1970, et est caractérisé essentiellement par les éléments suivants:

- un pouvoir discrétionnaire large pour ce qui est du juge des mineurs, basé sur le concept de *parens patriae* et présumant que le juge n'agit que dans le seul intérêt de l'enfant;
- ce sont la personnalité et les besoins de l'enfant qui doivent dicter la décision, indépendamment de la gravité de l'acte criminel;
- l'accent est mis sur le traitement et l'assistance à apporter à l'enfant et à sa famille plutôt que sur la punition;
- l'audience n'est pas ouverte au public et toutes les procédures sont de nature confidentielle;
- étant donné la place centrale de l'enfant et de ses besoins, on ne juge alors pas nécessaire d'attribuer à ce dernier des garanties procédurales, ni d'ailleurs à sa famille.

Cependant, durant les années 1980 et 1990, la société néerlandaise connaît des changements importants. C'est la fin de la période d'essor économique d'après-guerre. Le chômage augmente, des vagues successives d'immigrants venant de tous les endroits du monde en difficulté entrent dans le pays, et l'avenir paraît dès lors incertain pour beaucoup de gens. La propagation des drogues et l'immigration illégale ont pour conséquence plus de criminalité dans les rues, alors que les changements de mode de vie vont de pair avec une augmentation des délits contre la propriété. Enfin, pour la première fois dans l'histoire du pays, la criminalité devient une affaire politique: on assiste effectivement à ce moment-là à une augmentation de la peur du crime et à une diminution de la tolérance envers les mauvaises conduites des jeunes.

Il est évident que les mauvaises conduites des jeunes peuvent être définies de diverses manières: par exemple, comme des problèmes de santé (mentale), des problèmes sociaux ou des problèmes de justice. Dans la mesure où certains comportements perçus auparavant comme risqués ou perturbants, sont considérés maintenant comme criminels ou révélateurs d'une carrière délinquante future, une pression grandissante de la part du public pour introduire des mesures plus punitives se manifeste. Des recherches portant sur le nombre de condamnations à la prison ont d'ailleurs montré que les années de détention (adultes et mineurs compris) ont augmenté de 87% en dix ans, 41% de cette augmentation étant dû aux privations de liberté et 59% à une durée de détention plus longue (GRAPENDAAL et al., 1997). Au niveau de la justice des mineurs, on observe les mêmes tendances (POJ, 1998). La foi dans l'éducation et le traitement se voit alors remplacée par la philosophie du libre arbitre, où les jeunes se retrouvent pleinement responsables de leurs actions. En outre, c'est la victime plutôt que le délinquant qui devient l'objet de la sollicitude sociale et politique, ce qui conduit entre autres à l'époque aux mesures de

réparation envers la victime, telles que la restitution ou le travail d'intérêt général (TIG). Des expériences axées sur les programmes de diversion et le travail au profit de la communauté pour mineurs débutent en 1983 et sont ensuite introduites dans tous les arrondissements judiciaires.

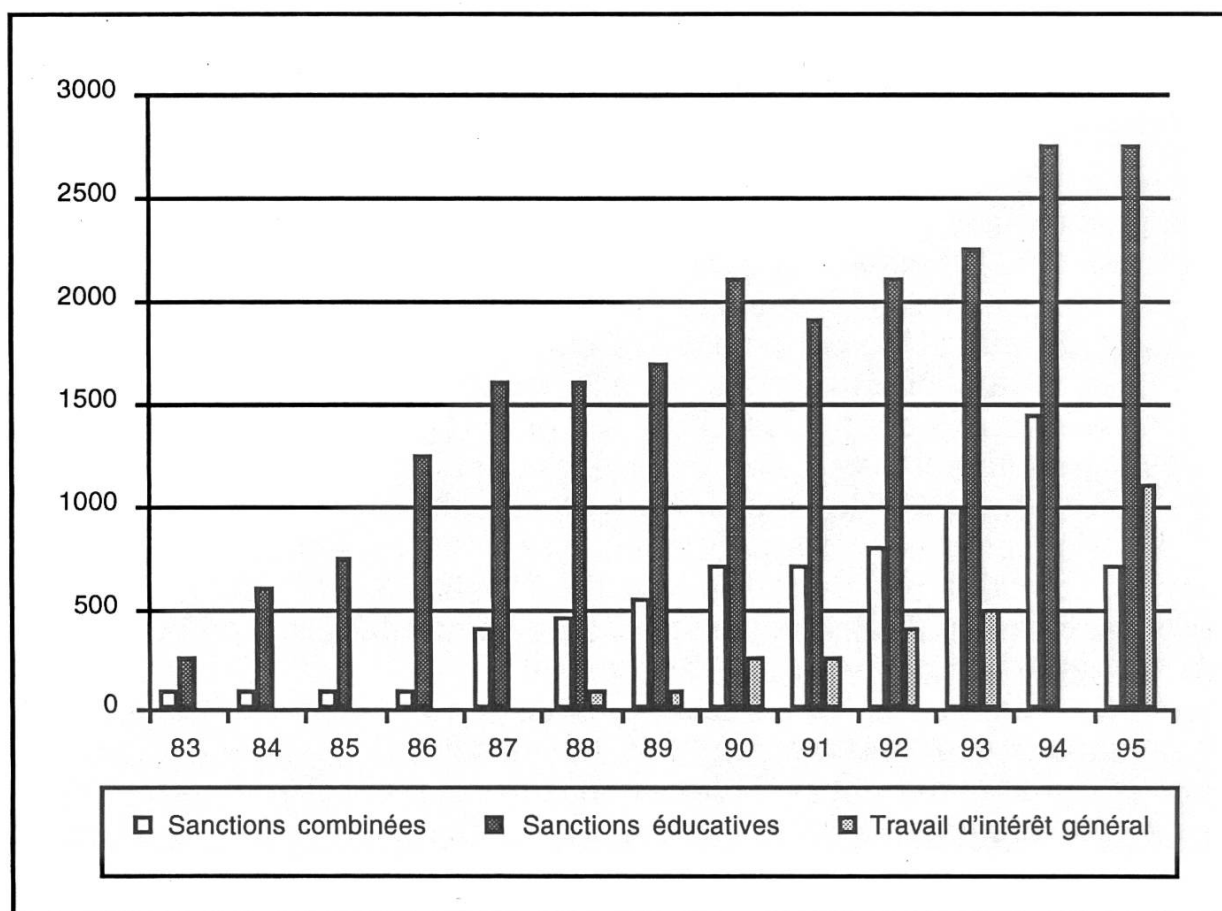
Trois réformes légales récentes, ayant des conséquences pratiques importantes, illustrent bien la nouvelle orientation prise dans le droit des mineurs comme dans celui des adultes. La première est le nouveau *droit des mineurs*, adopté par le parlement en septembre 1995. La seconde est la *proposition de loi sur les sanctions communautaires*. Et la troisième comprend deux nouvelles *lois sur les principes pénitentiaires*. L'une de ces lois se réfère aux adultes et est adoptée par le parlement en décembre 1998, alors que l'autre, introduite récemment au parlement, se rapporte aux mineurs. En outre, deux groupes de travail – l'un dans le domaine des adultes et le second dans celui des mineurs – examinent alors la possibilité de réduire la détention et d'accroître l'effectivité et l'efficacité du système. Ces derniers adressent d'ailleurs un très grand nombre de recommandations au gouvernement, dont certaines ont déjà leur place à l'heure actuelle dans la nouvelle législation.

## **5. LE NOUVEAU DROIT DES MINEURS (1995)**

Les sanctions alternatives – ou communautaires – sont alors officiellement adoptées dans la loi. Cela s'avère d'ailleurs urgent puisqu'elles sont déjà appliquées fréquemment et deviennent de plus en plus populaires parmi les juges des mineurs. On peut relever ici trois types de sanction: le travail d'intérêt général (TIG) qui profite à la communauté (120 heures au maximum), le travail non payé pour les victimes individuelles et les sanctions éducatives, comprenant des cours et des programmes d'entraînement d'aptitudes comportementales ou professionnelles, thérapies diverses et aide à la recherche d'un emploi. Ce type de peine peut s'appliquer à tous les niveaux judiciaires. Par exemple, au niveau de la police: au lieu de renvoyer chez lui avec une réprimande un jeune ayant commis un acte délictueux de peu de gravité, les forces de l'ordre peuvent l'amener à suivre l'un des programmes de diversion que l'on trouve dans pratiquement toutes les communes. Cette sanction légère comprend le paiement des dommages causés à la victime et un travail d'intérêt général d'une demi-journée ou d'un jour entier. Si les conditions du programme – auxquelles le jeune et ses parents doivent souscrire – sont observées, il n'y a pas de procès-verbal et l'affaire est alors classée. A noter que le nombre de ces dispositions policières a passé de 6'500 en 1990 à 17'000 en 1995. Enfin, le nouveau droit des mineurs permet aussi au procureur de la république

d'imposer une sanction communautaire de 40 heures, ou une transaction (amende) sous la forme d'un classement conditionnel. En outre, sur le total des condamnations prononcées en 1996 par le juge des mineurs, 60% sont des sanctions communautaires – 3'000 TIG et 1'500 sanctions éducatives –, alors qu'en 1998 cette proportion s'élève à 70%. On peut relever ici le mérite des juges des mineurs néerlandais qui ont osé expérimenter une nouvelle voie avec les sanctions éducatives, et qu'il s'agit là d'une innovation majeure. Ces sanctions peuvent varier d'un cours d'aptitudes sociales comprenant 6 sessions jusqu'à un programme de jour très strict et structuré d'une durée de trois mois. A la suite de recherches évaluatives positives (VAN DER LAAN & ESSERS, 1990), ce dernier type d'intervention poussée qui comprend des entraînements divers et une surveillance intensive, est finalement aussi adopté dans le droit pénal des adultes. La figure 3 montre d'ailleurs l'application grandissante des sanctions communautaires aux Pays-Bas dans le droit des mineurs entre 1983 et 1995.

**Figure 3:** Croissance des sanctions communautaires aux Pays-Bas entre 1983 et 1995.



Source: Documents parlementaires 1995-1996.



En même temps, on assiste à l'introduction d'interventions plus punitives pour les délinquants graves. Les nouvelles dispositions comprennent par exemple des séjours plus longs en institution. Pour les jeunes âgés de 12 à 16 ans, le maximum de la peine est alors multiplié par deux (de 6 mois à 12 mois), tandis que pour ceux âgés de 16 à 18 ans, le maximum de la peine est multiplié par quatre (de 6 mois à 24 mois). La loi facilite également le transfert des 16 à 18 ans au tribunal des adultes. A noter que, sous l'ancienne loi, trois conditions devaient être remplies: le délit commis par le jeune devait être grave, il devait y avoir des circonstances aggravantes – par exemple, commission du délit avec des complices adultes –, et enfin la personnalité du jeune devait justifier un tel transfert. La nouvelle loi stipule, quant à elle, qu'une seule des trois conditions suffit pour transférer le mineur au tribunal des adultes. Finalement, une mesure pénale peut être imposée lorsqu'un jeune commet un crime violent ou sexuel grave ou lorsque le jeune en question souffre d'un trouble mental. Dans ce cas-là, il peut être placé dans une institution spécialisée pour une période maximale de 6 ans, ce qui veut dire en d'autres termes qu'il peut rester détenu même au delà de sa majorité (18 ans).

Le résultat de tout ceci se résume par une augmentation de la population des 16 à 18 ans en prison, une durée de séjour moyenne plus longue en institution et un besoin pressant de places de détention en milieu fermé.

## **6. MESURES DE LA «PORTE D'ENTRÉE»**

On constate ici que les changements opérés dans le droit et ceux effectués au niveau de la politique pénitentiaire ont des conséquences dramatiques aussi bien en ce qui concerne le nombre de personnes se trouvant dans un environnement carcéral qu'en termes de coûts financiers liés au programme de construction d'institutions pénitentiaires et à l'exploitation de ces dernières.

Une première réaction à ce propos est alors de proposer un développement considérable des sanctions communautaires au lieu des condamnations à la prison, ce qui peut se résumer en définitive par l'expression «mesures de la porte d'entrée», c'est-à-dire des mesures intervenant *avant* le prononcé d'une peine de prison. La loi propose effectivement un certain nombre d'options pour adultes dont quelques-unes sont déjà d'usage dans le droit des mineurs, telles que la sanction communautaire imposée par le procureur ou encore la possibilité de combiner un séjour en prison durant 6 mois – 3 mois dans le cas des mineurs – avec une sanction communautaire, ainsi que l'introduction à ce niveau des sanctions éducati-



ves. Ces dernières ont d'ailleurs pour objectif d'associer l'entraînement professionnel, le placement dans un emploi, le «training» d'aptitudes sociales et des thérapies diverses. On notera également ici que des expériences portant sur la surveillance électronique montrent qu'en combinant cette dernière avec un programme spécifique et une surveillance intensive du service de probation, on obtient finalement des résultats probants, ce qui explique par ailleurs la décision de l'introduire prochainement dans le droit pénal des adultes comme dans celui des mineurs.

A côté de cela, on peut relever aussi la mise en place d'un groupe de travail, présidé par le ministère des Finances et comprenant des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur, avec comme objectif principal celui d'arrêter la multiplication incontrôlée des institutions pénitentiaires. Le groupe en question fait alors de nombreuses recommandations pour multiplier l'usage d'alternatives à l'institutionnalisation (IBO, 1997), dont la plupart sont adoptées par le gouvernement. Les mesures considérées ici comprennent notamment un plus grand nombre de programmes de TIG à effectuer en groupe, des règles plus strictes et une surveillance plus intensive de ces derniers, des programmes spécialisés pour toxicomanes – qui permettent l'usage de la méthadone –, la possibilité de combiner la détention préventive avec le TIG, et la surveillance électronique avec l'enseignement, le travail ou le TIG.

Enfin, signalons encore ici l'introduction de nouvelles mesures alternatives pour ce qui est des jeunes à grand risque, autrement dit des jeunes ayant déjà eu certains problèmes avec la police. Cette dernière est effectivement amenée, dans de nombreuses communautés, à collaborer avec les travailleurs sociaux et le service de probation pour offrir notamment à ces jeunes de manière ambulatoire des programmes de «training», une assistance à leurs devoirs, l'apprentissage d'un métier sous surveillance ou un contrôle intensif de leurs occupations quotidiennes.

## **7. MESURES DE LA «PORTE DE DERRIÈRE»**

Des mesures qui ont pour fonction de *réduire la durée* de la détention sont alors suggérées dans la *loi des principes des établissements pour mineurs*, qui est d'ailleurs discutée en ce moment au parlement. La loi propose en effet d'exécuter la peine de détention ou la mesure pénale en deux parties. La première partie se passerait dans une institution fermée, tandis que la deuxième se déroulerait en dehors de l'institution, par le moyen de programmes de «training» ou de travail sous le contrôle et la stricte surveillance du service de probation. Enfin, la proposition vise deux objectifs:

celui de réduire le besoin de construire encore des établissements fermés et celui de mieux préparer les jeunes à leur réinsertion sociale. Comme la *loi sur les principes pénitentiaires* pour adultes, qui comprend des mesures similaires, est déjà entrée en vigueur (depuis le 1er janvier 1999), on peut donc s'attendre aussi ici à l'adoption de la loi sur les mineurs par le parlement.

Le second groupe de travail, également présidé par le ministère des Finances et comprenant cette fois-ci des représentants des ministères de la Justice, de la Santé et des Affaires Sociales, va même plus loin. Les recommandations essentielles, dont beaucoup vont sans doute trouver une place dans la législation, sont les suivantes:

- Bien que le placement dans toute institution exige l'autorisation du juge des mineurs, on devrait exiger une *autorisation spéciale* en cas de placement dans une institution judiciaire, et ce parce que de tels placements risquent de violer certains droits humains fondamentaux.
- Il faudrait examiner la possibilité d'assigner des *quotas fixes de placements civils et pénaux* dans les institutions judiciaires. Cela devrait se faire au niveau régional afin de forcer les provinces à définir plus précisément ce qu'elles entendent par «urgence de placement». Une fois le quota réalisé, on ne pourrait alors plus faire de placements.
- Le fait de quitter l'établissement prématurément, c'est-à-dire avant la fin du traitement, en fuguant ou en ne rentrant pas après un congé, conduit à la récidive, aux placements répétés ou au vagabondage. Les institutions devraient ici faire des efforts soutenus pour éviter que cela se produise, éventuellement en demandant à la police de *rechercher, arrêter et reconduire* les jeunes en question à l'établissement.
- Le *financement de programmes de traitement post-carcéral*, s'occupant du problème du logement, de l'occupation quotidienne et du réseau social du jeune est absolument essentiel. Les soins adéquats dans ce domaine exigent le renforcement du service de probation et des organisations de service social. Des soins de qualité auront alors des effets de substitution (à la détention), puisqu'ils préviendront la récidive et la réadmission dans l'institution.
- Un *programme de traitement post-carcéral* devrait être envisagé en tant que condition de la libération (anticipée).
- On devrait examiner la possibilité d'élaborer des *directives pour le ministère public* au cas où le procureur envisagerait de requérir une mesure pénale. On s'attend également ici à ce que de telles procédures réduisent le nombre des mesures pénales de longue durée.
- Finalement, le groupe de travail recommande d'entreprendre de manière systématique des recherches d'évaluation sur les effets des in-

terventions. Une meilleure connaissance de leur effectivité et de leur efficacité devrait contribuer également à améliorer la qualité des indications de traitement.

## 8. CONCLUSION

Il nous faut dire ici qu'il est à regretter que les Pays-Bas, comme beaucoup d'autres pays européens d'ailleurs, aient changé leur système pénal, connu pour son caractère humain, en un système considérablement plus punitif. Des peines plus dures et des institutionnalisations plus longues sont en effet prononcées par nos juges, avec pour conséquence la construction de prisons et d'institutions supplémentaires, et finalement une plus grande population incarcérée.

Cependant, on peut relever que la crise des prisons a été en quelque sorte une bénédiction déguisée. En effet, comme les Pays-Bas ne voulaient pas continuer à dépenser une large part du budget pour construire de nouvelles prisons et institutions, on s'est alors acharné à chercher des alternatives moins chères et – si possible – plus effectives. Cette recherche a d'ailleurs produit de nouvelles initiatives législatives ayant pour objectif celui de réduire la détention et de faire exécuter la peine en partie dans la communauté, en la combinant également avec d'autres éléments punitifs, tels que la surveillance électronique ou le travail d'intérêt général. Le résultat pour le détenu peut être résumé ici par une transition plus graduelle vers la liberté, durant laquelle on s'efforce à le former et à le préparer pour un emploi selon les exigences du marché. A mon avis, cette approche est basée sur la réalisation du fait que la simple punition ne suffit pas à réinsérer le délinquant. Comme la plupart d'entre eux vont revenir un jour ou l'autre dans la communauté, cela vaut alors la peine d'investir dans leur avenir et de leur donner quelques outils pratiques et sociaux pour mieux faire face aux problèmes de la vie. Et cela s'avère d'autant plus vrai lorsque l'on a affaire à des jeunes délinquants.

D'autre part, la tendance à introduire de plus en plus d'alternatives à la détention a également des désavantages, dont le plus important est sans doute la multiplication des contrôles sociaux et informels entraînant l'invasion graduelle de la vie privée. Par exemple, la plupart des alternatives exigent une surveillance intensive de la part du service de probation, et la surveillance électronique implique l'attachement d'un engin à la cheville ou au poignet qui risque alors d'attirer le regard d'autres personnes. Le contrôle des comportements déviants ou délinquants se déplace peu à peu de l'institution à la vie en communauté. Cela n'est pas sans danger, et nous

devons rester vigilants pour que la vie privée des citoyens continue à être protégée. Enfin, relevons encore une deuxième innovation qui est sans nul doute la nouvelle accentuation mise sur la prévention de la délinquance grave et violente. L'idée en effet qu'il pourrait être plus efficace de développer des politiques de prévention s'adressant à des populations à risque, plutôt que d'attendre jusqu'à la commission de certains délits graves, a quand même fini par être acceptée (LOEBER, 1987; FARRINGTON, 1996). Il faut néanmoins reconnaître que là aussi, on relève des problèmes d'éthique, comme la question de savoir si l'on peut justifier le fait d'offrir ou d'imposer des interventions sur de jeunes enfants et sur leurs familles, sur la base de prédictions de comportements délinquants dans le futur. Heureusement, il existe aujourd'hui une somme considérable de données de recherche montrant que des programmes spécifiques de prévention n'ont pas uniquement comme résultat une criminalité réduite, mais aussi une formation plus poussée, un revenu plus élevé, une meilleure santé physique et mentale et des mariages plus stables (SCHWEINHART et al., 1993). Des recherches évaluatives nous apprendront d'ailleurs dans quelle mesure nos efforts dans le domaine en question ont porté leurs fruits. Pour ma part, je reste finalement convaincue que l'approche préventive offre de bien meilleurs espoirs pour réduire et contrôler la criminalité dans nos villes que la répression.

## Bibliographie

Cohen L.E., Felson M., «Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach», *American Sociological Reviews*, 44, 1979, 588-608.

Eisner M., «Les conséquences sur le crime des structures économiques et de leur stade de développement», in: Council of Europe, *Crime et Economie – rapports présentés au 11ème Colloque Criminologique (1994)*, Criminological Research, vol. XXXII, Strasbourg, 1995.

Farrington D.P., *Understanding and Preventing Youth Crime*, Joseph Rowntree Foundation, York, UK, 1996.

Felson M., *Crime and Everyday Life*, Pine Forge Press (2nd edition), Thousand Oaks, California, 1998.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), *Substitutie van Vrijheidsstraffen*, Staatsuitgeverij, The Hague, 1997.



Jongman R.W., Cats P.F., «De ontwikkeling van de Jeugdcriminaliteit in Nederland van 1950-1970», *Nederlands Tijdschrift*, Vol. 16, 1974.

Junger M., *Delinquency and Ethnicity: an Investigation on Social Factors relating to Delinquency among Moroccan, Turkish, Surinamese and Dutch Boys*, Kluwer Law and Taxation, Deventer/Boston, 1990.

Junger M., Zeilstra M., *Deviant gedrag en Slachtofferschap onder Jongens uit Etnische Minderheden*, Research and Documentation Center, Ministry of Justice, Arnhem, Gouda Quint, 1998.

Junger-Tas J., «Normvervaging en Normverschuiving», *Justitiële Verkenningen*, 16 (1), 1990, 16-33.

Junger-Tas J., «Youth and Violence in Europe», *Studies on Crime and Crime Prevention*, Vol. 5, No. 1, 1996, 31-59.

Junger-Tas J., Terlouw G.-J., «Het Nederlandse publiek en het Criminaliteitsprobleem», *Delikt en Delinkwent*, 21, 3 & 4, 1991, 256-268, 345-363.

Junger-Tas J., Van der Laan P.H., *De ontwikkeling van de Jeugdcriminaliteit 1980-1992*, WODC, Ministerie van Justitie, Arnhem, Gouda Quint, 1995.

Kester J.G.C., Junger-Tas J., *Criminaliteit en Strafrechtelijke Reactie*, WODC, Ministerie van Justitie, Report No. 138, Arnhem, Gouda Quint, 1994.

Loeber R., «What policymakers and practitioners can learn from family studies of juvenile conduct problems and delinquency», in: Wilson J.Q., Loeber R. (Eds.), *From Children to Citizens*, Springer Verlag, New York, 1987, 87-112.

Platt A., *The Child Savers*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.

Rothman D.J., *The Discovery of the Asylum*, Little, Brown and Company, Boston, 1971.

Regiegroep Stedelijk Jeugdbeleid, *Opgroeien in Rotterdam*, Rotterdam, 1997.

Schweinhart L.J., Barnes H.V. & Weikart D.V., *Significant Benefits – The High Scope Perry Preschool Study through Age 27*, High Scope Press, Ypsilanti, Michigan, 1993.

Van der Laan P.H., Essers A.A.M., *De kwartaalcursus en recidive – een onderzoek naar de effecten van het experiment kwartaalcursus*, WODC, Arnhem, Gouda Quint, 1990.

Van der Laan P.H., Essers A.A.M., Huijbregts G.L.A.M. & Spaans E.C., *Ontwikkeling van de Jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996*, Onderzoeksnotitie, WODC, Ministerie van Justitie, 1998.



Van Hulst H., Bos J., *Criminaliteit van geïmmigreerde Curaçaose Jongeren*, Onderzoek Kollektief Utrecht, Utrecht, 1993.

Werdmölder H., Meel P., «Jeugdige Allochtonen en Criminaliteit: een Vergelijkend Onderzoek onder Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse jongens», *Tijdschrift voor Criminologie*, Vol. 35, No. 3, 1993, 252-277.

Wikström P.-O.H., «Violent Crimes», in: Dolmen L. (Ed.), *Crime Trends in Sweden*, National Council of Crime Prevention, Allmänna Förlaget, Stockholm, 1988.

Working Group Judicial Institutions, *Report with conclusions and Recommendations*, Ministry of Finances, The Hague, 1998.

