

Pourquoi les Pays-Bas ont des prisons vides ?

11-14 minutes

Actuellement, les Pays-Bas n'ont pas assez de détenus pour remplir leurs prisons. A tel point que certains établissements sont contraints de fermer. Interrogé par Atlantico, Me Guillaume Jeanson, avocat au barreau de Paris et porte-parole de l'Institut pour la Justice analyse cette situation.

Comment en sont-ils arrivés là ?

L'évolution remarquable de la situation carcérale aux Pays Bas depuis une quinzaine d'années (une vingtaine de prisons ont déjà fermé depuis 2003 et huit autres devraient encore fermer d'ici 2021. On l'explique par une baisse d'environ 50 % de prisonniers...) suscite admiration et questionnements de la part de nombreux autres pays européens. C'est notamment le cas de la France qui souffre, quant à elle, d'une situation compliquée et qui ne cesse d'empirer.

Pour répondre très vite à votre question, je crois que cela tient principalement à une meilleure efficacité du système pénal existant aux Pays-Bas. Contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord – et comme j'aurais le loisir d'y revenir de manière plus approfondie tout à l'heure – ce système pénal est en effet probablement plus dissuasif et témoigne surtout d'un pragmatisme qui n'est sans doute pas étranger aux fruits cueillis par les différents gouvernements : la baisse du taux de criminalité aux Pays-Bas d'un quart en dix ans.

Certes un développement des sanctions pécuniaires, des procédures alternatives et de suivi, jouent certainement un rôle dans cette baisse du nombre de détenus, mais la raison principale demeure néanmoins cette baisse de la criminalité et non le refus de recourir à la prison comme réponse pénale. En effet l'incarcération représenterait toujours près de 23 % de l'ensemble des sanctions prononcées aux Pays-Bas, contre 15 % en moyenne en Europe.

C'est donc semble-t-il la baisse de la délinquance qui vide les prisons et non la fermeture des prisons qui –en elle-même- fait baisser mécaniquement la délinquance. Si cela avait été le cas, on aurait probablement assisté à une compensation de cette baisse du nombre de détenus par un accroissement corrélatif d'autres peines telles que celles de travaux d'intérêt général.

Or, à cet égard, les peines de travaux d'intérêt général -qu'on appelle aux Pays-Bas « peines de services à la communauté »- n'ont semblent-ils pas été utilisées davantage ces dernières années, puisqu'on en compte environ 30.000 aujourd'hui, alors qu'on en

comptait 40.000 en 2006.

Ont-ils vraiment moins de criminalité que nous ?

Nous aimerions connaître avec certitude la réponse. Pour tenter de répondre à cette question, il est tentant de se pencher sur les statistiques enregistrées par les forces de l'ordre des deux pays. Mais ce sont des chiffres qu'il faut prendre avec prudence car s'ils peuvent indiquer une baisse ou une hausse réelle de la délinquance, ils reflètent également l'efficacité des services.

Ce qu'on lit depuis les statistiques européennes, c'est en tout cas qu'entre 2008 et 2015, la délinquance baisse aux Pays-Bas et augmente en France. Deux dynamiques nettes, continues et franches qui concernent aussi bien les atteintes aux biens que les violences physiques.

Il serait toutefois caricatural de considérer les Pays-Bas comme un pays pleinement pacifié pour autant. Car si les agressions ont baissé de 30% de 2008 à 2015, elles ont alors atteint le niveau que la France avait justement connu quant à elle en 2008.

Par ailleurs, certains types de délinquance continuent de sévir davantage aux Pays-Bas qu'en France, et ce malgré la baisse enregistrée. C'est notamment le cas des vols, qui bien qu'ayant baissé de 23% sur la période que nous étudions, demeurent -à population égale- deux fois plus importants qu'en France, alors même que cette dernière avait connu une hausse de 27% des vols sur cette période. C'est aussi le cas des cambriolages. Entre 2008 et 2015 ils ont augmenté de 24% en France et baissé de 21% aux Pays-Bas. Et pourtant, un néerlandais y est plus de deux fois plus exposé qu'un Français.

Autre sujet, la drogue. Car contrairement à ce que l'on pourrait supposer, si les Pays-Bas sont connus pour être devenus le pays de la légalisation du cannabis en Europe, cela ne veut pas dire qu'ils sont épargnés par la délinquance liée aux stupéfiants. Bien au contraire. Rapporté à la population, ce type de délinquance est 8 fois plus important aux Pays-Bas qu'en France.

Enfin concernant les agressions sexuelles, les Pays-Bas ont connu une baisse de 28% entre 2008 et 2015 tandis que la France connaissait sur cette période une hausse de 45%. Mais avec cette forte baisse, les Pays-Bas ne font que se rapprocher, tout en restant supérieur, du taux de criminalité en ce domaine enregistré en France. Un constat similaire peut être fait en matière de violences sexuelles.

La baisse du taux de criminalité aux Pays-Bas est donc indéniable, celle du nombre de détenus aussi, mais, gardons-nous de toute illusion, la lutte contre la délinquance peut encore progresser car les Pays-Bas reviennent de loin.

Leur système pénal est-il laxiste ou mieux géré ? Si mieux géré, la France peut-elle s'en inspirer ?

Leur système n'est pas plus laxiste. Certains diront même qu'il est plus sévère. Pourquoi ? Parce qu'à population égale, on incarcère plus aux Pays-Bas qu'on ne le fait

en France. Les derniers chiffres SPACE du Conseil de l'Europe qui datent de décembre 2016 et qui permettent d'établir une comparaison certaine avec la France sur l'année 2014 sont sur ce point significatifs : 86.683 entrées en détention sont comptabilisées pour la France contre 42.823 pour les Pays-Bas cette année-là. Si l'on rapporte ces chiffres à la population de ces deux pays, on obtient donc un taux de 130 entrées pour 100.000 habitants pour la France contre un taux de 252 entrées pour 100.000 habitants aux Pays-Bas. Bien sûr, cette réalité est le plus souvent masquée par ceux désireux d'entretenir le mythe d'un système pénal affranchi de la prison « école du crime ». A cette fin, le taux de détention sera alors le critère de comparaison que ces derniers préféreront retenir. Et on peut facilement le comprendre tant ce taux est, lui aussi, significatif. Cette même année 2014, au 1er septembre, on comptait en effet 101,6 détenus pour 100.000 habitants en France contre 58,6 pour 100.000 habitants aux Pays-Bas.

Que faut-il comprendre de tous ces chiffres ?

Il faut en comprendre qu'aux Pays-Bas, on met beaucoup plus en prison qu'en France, mais qu'on le fait pour des durées beaucoup plus courtes. Alors que la moyenne de durée des peines de prison oscille en France entre 8 et 10 mois, la durée moyenne affichée par les Pays-Bas n'est que de 2,9 mois. Le taux de renouvellement à l'intérieur des prisons est donc également beaucoup plus important aux Pays-Bas qu'en France. Et si l'on s'intéresse à présent au quantum des peines, la différence avec la France est plus notable encore s'agissant des courtes peines que s'agissant des peines les plus longues. La comparaison figurant dans le rapport sur l'encellulement individuel rédigé par Dominique Raimbourg révèle à cet effet que les peines de moins de 6 mois constituent 31% des peines effectuées aux Pays-Bas contre 17,8% des peines effectuées en France. Aux Pays-Bas, les très courtes peines sont en outre à l'honneur alors qu'elles continuent d'être particulièrement critiquées en France. En cause, l'excessive désinsertion des détenus qu'on lui prête. Une critique elle-même mise à mal par l'analyse de certains criminologues et qui ne semble, au regard de tous ces chiffres, qu'assez peu vérifiée par la situation constatée aux Pays-Bas.

Leur système n'est donc pas plus laxiste, il est plus dissuasif. Pour s'en rendre compte, rien de mieux que de revenir à la lettre de Beccaria qui écrivait déjà en 1764, dans son traité des délits et des peines que « la certitude d'une punition, même modérée, fera toujours plus d'impression que la crainte d'une peine terrible si à cette crainte se mêle l'espoir de l'impunité ». En France, l'engorgement des prisons est tel, qu'en moyenne les peines sont exécutées 6 mois après leur prononcé. Parfois plus tardivement encore. L'inexécution ou l'exécution tardives des courtes peines, de même que l'accumulation de sanctions symboliques telles que des sursis simples, des rappels à la loi, des remises à parents, des sursis mis à l'épreuve ou autres travaux d'intérêts généraux lorsqu'ils demeurent impunément inexécutés, sont autant de messages désastreux qui ruinent l'efficacité d'une politique pénale. On aurait donc tort de n'envisager ici que la prison, tant une partie importante du travail doit aussi être réalisée en amont. A cet égard, une enquête du monde diplomatique relevait il y a deux ans qu'aux Pays-Bas, « la lutte

contre la criminalité figure parmi les priorités affichées par le gouvernement. Au programme : contrôle et surveillance accrues. Dans les rues, les gares, et même à l'intérieur des tramways qui sillonnent les villes, les caméras ont envahi le paysage néerlandais. De nombreux programmes de prévention de la petite délinquance voient le jour : ils scrutent les taux d'absentéisme et les comportements asociaux ou « déviants » chez les jeunes. L'objectif : leur venir en aide avant que certains ne basculent dans la délinquance. Ces programmes empiètent sans complexes sur les dispositifs sociaux : « La frontière entre l'aide et la punition se brouille de plus en plus, observe René Van Swaaningen, professeur de criminologie à l'université Erasmus de Rotterdam. Le système pénal se tient toujours prêt à intervenir si la personne ne se montre pas assez coopérative. » » Les journalistes concluaient même leur propos d'un pique assez acide : « Le fameux esprit de tolérance néerlandais a donc du plomb dans l'aile. »

Le système pénal des Pays-Bas n'est donc pas plus laxiste, non. Il est plus pragmatique. Il répond à des objectifs d'économies (dont les coupes budgétaires et la location de places vacantes de prison à la Belgique et la Norvège en sont autant d'exemples célèbres) et d'efficacité. Cette efficacité on la retrouve dans sa gestion de ses services de probation. Historiquement, le premier service de probation était la « Société néerlandaise pour le relèvement moral des prisonniers ». Il s'agissait d'une institution privée fondée en 1823. A partir du milieu des années 90, un effort de rationalisation des différentes organisations existantes a permis de réunir ces dernières en trois agences : la Reclassering Nederland (« Service de probation néerlandais »), qui est généraliste et prend en charge 60 % des personnes en probation, la Stichting Verslavings- reclassering (SVG, « Agence de probation pour les personnes dépendantes »), qui s'occupe des personnes souffrant de problèmes d'addiction, ce qui représente 30 % de la population en probation, et l'Armée du salut, qui se consacre aux sans-abri et aux plus marginaux.

Les agences de probation travaillent suivant une approche managériale importée du Royaume-Uni reposant sur un principe d'efficacité. Les agences ne parlent donc plus de « délinquants » mais se réfèrent désormais à leurs « clients », qu'elles classent en trois catégories selon leur niveau présumé de dangerosité. Il est alors attendu des agents de probation qu'ils se concentrent sur les personnes « rentables », c'est à dire celles qui présentent un profil moins ancré dans la délinquance. Celles dont les chances de réinsertion sont les plus rapides.

On l'aura compris, malgré des différences pratiques et culturelles évidentes, la France gagnerait sans doute à tenter de s'inspirer de l'exemple de ses voisins pour refonder le dernier maillon si défaillant de sa lourde chaîne pénale.