



Le placement sous surveillance électronique en Belgique

Kristel Beyens et Marijke Roosen
Vrije Universiteit Brussel, Belgique

Constatations clés

- ❖ Le placement sous surveillance électronique (SE) est utilisé en Belgique comme une modalité d'exécution de la détention préventive et un moyen d'exécuter des peines de prison. En 2016, la SE deviendra une peine autonome ainsi qu'une alternative à l'internement.
- ❖ L'utilisation croissante de la SE est intrinsèquement liée à la problématique de surpopulation carcérale.
- ❖ Le potentiel de réhabilitation de la SE est limité par une utilisation accrue de la SE comme peine dite 'sèche'.
- ❖ La SE s'organise selon deux modalités différentes lorsqu'il est employé dans le cadre de l'exécution d'une peine. Ce système crée des différences considérables selon que la peine est inférieure ou égale à 3 ans d'emprisonnement ou supérieure à 3 ans. L'organisation de la SE pour les peines jusqu'à 3 ans d'emprisonnement a été standardisée alors que pour les peines de plus de 3 ans, la SE est encore très individualisée et encadrée par un assistant de justice.
- ❖ La réduction ou l'absence d'encadrement de la part des assistants de justice peut hypothéquer l'efficacité de la SE.
- ❖ Les personnes interrogées dans le cadre de cette recherche ont émis des critiques concernant la politique d'obtention du consentement des cohabitants de la personne sous SE. L'absence d'un consentement éclairé de leur part peut conduire à des difficultés au cours de l'exécution de la SE.
- ❖ Le fonctionnement de la SE est très bureaucraté. L'adoption du système de gestion informatisé 'Siset' a simplifié l'échange d'informations entre les agences concernées par la SE et a rendu les procédures plus rapides et plus transparentes.
- ❖ La SE coûte en moyenne 25€ par jour (coût du personnel inclus).
- ❖ La durée moyenne de la SE était de 109 jours (3,6 mois) en 2015 mais cette moyenne varie considérablement selon le type de SE.
- ❖ Le rôle de la secteur privé se limite pour l'instant à la fourniture du matériel de surveillance et à leur maintenance.

Recommandations

- ❖ Le SE devrait s'organiser de façon à permettre aux personnes sous surveillance de mener une vie constructive et porteuse de sens. La désignation ou pas d'un assistant de justice devrait se baser sur une évaluation des besoins individuels des personnes placées sous surveillance plutôt que sur la durée de la peine prononcée.
- ❖ La création d'une fonction d'Assistant social SE au sein du Centre de Surveillance Electronique serait à envisager. Leur rôle consisterait à aider les personnes placées sous surveillance ainsi que celles qui partagent leur domicile à faire face aux difficultés sociales, administratives ou d'ordre pratique.
- ❖ La politique en place relative à l'obtention du consentement éclairé devrait être révisée.
- ❖ Une approche globale devrait être envisagée : les personnes sous surveillance devraient jouir des mêmes droits et prestations sociales que n'importe quel 'citoyen libre'.
- ❖ Une solution de logement alternatif devrait être apportée aux personnes placées sous surveillance qui ne disposent pas d'un lieu d'hébergement approprié.
- ❖ Une simplification administrative de la gestion de la SE est conseillée.
- ❖ Les procédures et la charge de travail du personnel devraient faire l'objet d'une évaluation afin de s'assurer que les personnes sous surveillance bénéficient d'un service conforme à leurs besoins. Il y a lieu de favoriser les interactions positives avec les personnes placées sous surveillance électronique, Il est recommandé de laisser suffisamment de temps au personnel de surveillance et d'encadrement.
- ❖ Les sanctions disciplinaires prévues en cas de manquement aux règles devraient faire preuve de cohérence entre les différents régimes de SE.
- ❖ Le régime strict de surveillance GPS comme modalité de détention préventive devrait être réexaminé et rendue plus respectueuse de la dignité des personnes.



Co-financé par le programme Justice pénale de l'Union Européenne.

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier du programme Justice pénale de l'Union européenne. Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de ces auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant le point de vue de la Commission Européenne.

Introduction¹

La Belgique a adopté le placement sous surveillance électronique (SE) comme un moyen d'exécution des peines de prison en 2000 et son recours est de plus en plus fréquent. Le nombre de personnes sous surveillance n'a cessé d'augmenter suite à l'élargissement des critères d'admissibilité, à l'adoption de nouvelles technologies venant s'ajouter à celles qui utilisent les fréquences radio (FR), telles que la reconnaissance vocale et la géolocalisation par GPS, ainsi qu'à l'utilisation de la SE à différentes étapes du processus de justice pénale. La SE est envisagée comme une solution au problème de la surpopulation carcérale. Elle permet de réduire les préjudices liés à la détention et les frais importants qu'engendre une incarcération. La SE est aussi une réponse à la non-exécution ou l'exécution partielle des peines de prison. De ce fait, les décideurs politiques ont toujours été très désireux de la mettre en œuvre ainsi que d'étendre l'utilisation de la SE. Les décideurs politiques considèrent de plus en plus la SE comme étant le moyen de rendre au système d'exécution des peines sa crédibilité, celui-ci ayant été discrédité en raison de la non-exécution ou de l'exécution partielle des peines de prison.

Le cadre juridique et les objectifs de la SE

La SE a été adoptée comme un moyen d'exécution des peines de prison. En 2014, la SE devient également une modalité d'exécution d'une détention préventive. Il est prévu que la SE devienne en 2016 une peine autonome à part entière. À l'avenir, la SE sera également utilisée pour les détenus souffrant de troubles mentaux.

La SE comme modalité d'exécution des peines de prison

La SE est principalement utilisée comme un moyen d'exécuter, en partie ou en totalité, une peine de prison. Le placement sous surveillance électronique n'est pas directement lié à la durée de la peine. Cependant, un système à deux volets a été établi, en fonction de la durée de la peine prononcée. Celui-ci différencie les peines égales ou inférieures à 3 ans et celles de plus de trois ans.

Le placement sous surveillance électronique pour les personnes condamnées à des peines de prison de plus de trois ans est régi par la loi relative au statut juridique externe (17 mai 2006). Pour ce groupe, la SE est utilisée avant que les détenus puissent bénéficier d'une mise en liberté conditionnelle. Le tribunal d'application des peines peut l'imposer pour les détenus qui sont à 6 mois de leur date d'éligibilité à la libération conditionnelle, sous réserve du respect de certaines conditions. Cela donne systématiquement lieu à la rédaction préalable d'un rapport rédigé par les assistants de justice. La SE s'accompagne obligatoirement d'autres mesures, vérifiées et soutenues par des assistants de justice. Les assistants de justice fournissent également aux personnes placées sous surveillance des informations concernant la SE et sollicitent le consentement des personnes partageant leur domicile. Après s'être entretenus avec les personnes placées sous surveillance, les assistants de

justice mettent en place un emploi du temps personnalisé qui détermine les heures de couvre-feu et les heures de liberté.

Dans un nombre réduit de cas, la SE peut avoir été décidée dans le jugement de départ comme une mise à disposition du tribunal d'application des peines au terme de la peine privative de liberté. Dans ce cas, la SE se déroulera au-delà de la peine prononcée.

Dans le cas des détenus condamnés à des peines de prisons de 3 ans ou moins, les dispositions initiales de la loi de 2006 ne sont pas encore entrées en vigueur. L'utilisation de la SE est actuellement réglementée par la circulaire ministérielle ET / SE-2 du 17 juillet 2013, 'relative à la réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution pour les peines de prison dont la partie exécutable ne dépasse pas trois ans.' Le directeur de la prison entame une procédure de mise sous SE et décide lui-même si le détenu peut être placé sous surveillance électronique. Dans le cas d'infraction sexuelle sur mineur, la décision finale appartient à la Direction de la Gestion de la Détention des établissements pénitentiaires (DGD) après évaluation approfondie. Un emploi du temps standard est imposé avec des heures de liberté fixes entre 08h00 et 12h00, celui-ci peut être modifié par le biais d'une demande écrite de la part du justiciable sur base de d'attestations (contrat de travail, etc.). Un membre du personnel du centre de surveillance a indiqué que de nombreux changements d'horaires sont demandés et accordés, ce qui suggère une gestion raisonnable et flexible de ce type de SE.

Pendant les weekends et après un mois passé sous surveillance électronique, la fenêtre des heures de liberté augmente automatiquement jusqu'à son maximum, soit entre 8h00 et 20h00. Quand les personnes sous surveillance disposent d'un emploi ou sont inscrites à une formation qualifiante les heures de liberté peuvent atteindre, pour un temps plein, 12 heures par jour, et même plus si la longueur des trajets pour se rendre à son travail le justifie.

Une procédure distincte a été instaurée en 2012 pour les personnes condamnées à des peines privatives de liberté de 4 à 8 mois appelée « Détention à domicile » contrôlée au départ par reconnaissance vocale. Ces personnes ne font l'objet d'aucun suivi de la part des assistants de justice. La technologie de reconnaissance vocale a été récemment abandonnée et remplacée par le bracelet électronique classique dit « Radiofréquence » (RF) comme pour les autres justiciables sous SE (hormis la détention préventive que si fait via un GPS). Les personnes condamnées et sous surveillance électronique peuvent aussi avoir droit à congés pénitentiaires (périodes sans restrictions de couvre-feu) de 36 heures au cours de leur période de SE, car ils bénéficient du statut juridique de prisonnier.

La SE en tant que modalité d'exécution d'une détention préventive (DPSE).

Le recours à la SE a été étendue au pré-sentenciel et la surveillance GPS a été instaurée en janvier 2014 comme modalité d'exécution d'une détention préventive, suite à l'entrée en vigueur de la Loi du 27 décembre 2012 'portant sur des dispositions diverses en matière de justice'

ainsi qu'à la circulaire ministérielle ET/SE-3 'concernant les mandats d'arrêts exécutés sous surveillance électronique'. Le juge d'instruction prend toutes les décisions pratiques relatives à la SE. Comme pour les détenus condamnés, chaque journée passée sous surveillance GPS équivaut à une journée de détention provisoire. Pour éviter l'extension du filet pénal, il est souligné que la DPSE représente ainsi une véritable alternative à l'arrestation intra-muros. Par conséquent, les inculpés sous surveillance GPS sont en permanence confinés dans leur maison. Des exceptions peuvent être faites mais seulement avec l'autorisation expresse du juge d'instruction et pour des raisons bien déterminées telles que décrites dans la circulaire ministérielle. Suite à l'introduction du bracelet GPS, les centres de surveillance sont désormais opérationnels 24 heures sur 24.

Le SE en tant que peine autonome (SEPA)

La loi du 7 février 2014 offre aux juges la possibilité de prononcer la SE en tant que peine autonome à part entière. Elle peut être prononcée pour des délits passibles d'un an de prison maximum. La loi devrait entrer en vigueur en mai 2016. Étant donné que les conditions individualisées relèvent de circonstances exceptionnelles, cette option constitue dans la grande majorité un autre type de SE 'sèche', dépourvu de guidance de la part des assistants de justice

Consentement

L'obtention du consentement est une question complexe qui a souvent été abordée lors des entretiens menés dans le cadre de cette recherche². L'obtention du consentement est considérée comme une étape importante afin de garantir le bon déroulement de la SE. Le consentement des personnes condamnées placées sous surveillance électronique est toujours obligatoire. Cependant, les conditions d'obtention du consente

ment des personnes partageant le domicile a changé dans les cas impliquant des peines d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans. Si le placement s'effectue au domicile légal de la personne condamnée, le consentement des cohabitants n'est alors plus nécessaire. L'obtention de leur consentement n'est obligatoire que si le placement n'est pas effectué au domicile légal de la personne mise sous surveillance. Le consentement est sollicité par le directeur de la prison ou son personnel administratif et ceci par téléphone. Pour les peines de plus de trois ans, le consentement est sollicité par l'assistant de justice lors de la préparation de l'enquête sociale destinée au tribunal d'application des peines. La question du consentement n'est pas évoquée par la loi lors de la mise en œuvre d'une SEPA.

Dans les cas où la SE est prononcée comme peine autonome, les personnes partageant le domicile pourront être consultées soit lors de la rédaction éventuelle d'une enquête sociale, soit par le juge lors de l'audience devant la cour, mais il n'est pas obligatoire d'obtenir leur consentement.

Allocation entretien détenu

Les personnes placées sous surveillance électronique ont le statut et sont traitées comme des détenus ce qui limite leur accès aux prestations sociales. Elles ne peuvent pas bénéficier du revenu d'intégration alors que les citoyens libres sans revenu le perçoivent généralement. En revanche, les personnes placées sous surveillance sont en droit de recevoir une « allocation entretien détenu », dont le montant cependant est inférieur à celui du revenu d'intégration. L'organisation du paiement soulève de nombreuses questions pratiques qui peuvent être lourdes de conséquences pour les personnes placées sous surveillance électronique.

Tableau 1. Aperçu des différences et des similitudes entre les différentes catégories de SE

Type de peine	Technologie	Placement Prononcé par	Loi / CM	Consentement détenu	Consentement cohabitants	Heures de liberté	Enquête sociale	Usage 'sec'	Congé Pénitentiaire
Peine de prison > 3 ans	RF	TAP ³	Loi	Oui	Oui	Individualisé	Obligatoire	Non	Oui
Peine de prison de 4 mois à 8 mois max.	RF ou voice	DP ²	CM ¹	Oui	NON si domicile légal OUI sinon	Standard	Non	Oui	Oui
Peine de prison > 8 mois jusqu'à ≤ 3 ans max.	RF	DP ² - DGD ⁴	CM ¹	Oui	NON si domicile légal OUI sinon	Standard	Facultative (< 5 %)	Une grande partie	Oui
Détention provisoire	GPS	Juge d'instruction	Loi	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
SE comme peine autonome	RF	Juge	Loi	Oui	Facultatif	Standard	Exceptionnel	Oui	Non

1. CM : Circulaire Ministérielle ; 2. DP : Directeur de prison ; 3. TAP : Tribunal d'Application des Peines ; 4. DGD : Direction de la Gestion de la Détention

Les objectifs de la SE

La SE repose sur plusieurs objectifs. L'évolution de la pratique montre le passage d'une approche individualisée (caractérisé d'une part par un équilibre entre soutien social et encadrement et d'autre part par un contrôle technique) à une approche standardisée qui fournit seulement un contrôle technique des horaires de couvre-feu.

Deux types d'objectifs peuvent être distingués en matière de SE. Ceux-ci sont : les objectifs d'ordre *pénologique*, lesquels mettent l'accent sur la prévention des préjudices liés à la détention ainsi que sur l'aide à la réinsertion, et les objectifs d'ordre *systémique*, concernant la mise en place d'une solution alternative et moins coûteuse que l'emprisonnement et qui visent à résoudre les problèmes systémiques occasionnés par le phénomène de surpopulation carcérale. Atteindre les objectifs systémiques a pris le pas sur un recours à la SE en tant que mesure intégrée. La réduction ou la suppression du soutien et de l'encadrement apportés par les assistants de justice dans la majorité des cas de surveillance électronique a transformé la SE en une simple peine rétributive, négligeant les volets de réintégration et de non-récidive.

Les entretiens ont démontré que selon les acteurs, les priorités ne sont pas les mêmes et que les objectifs varient selon le régime de SE. Sur le plan politique, la SE est une mesure prioritaire car celui-ci permet de minimiser les coûts de la détention et c'est pourquoi la SE a été élevée au rang de peine autonome. On estime le coût total d'une journée de SE à 25€. Les économies réalisées sont évidentes lorsque l'on compare ce coût à celui d'une journée d'emprisonnement, qui va de 130 à plus de 200€. Plusieurs professionnels de la secteur, cependant, regrettent que le principal recours à la SE 'sèche', soit sous forme de peine autonome et qu'il se fasse au détriment de l'objectif de réinsertion. Pour eux, il existe un lien entre réinsertion et encadrement social et ils désapprouvent la décision de ne plus fournir d'encadrement au groupe le plus nombreux de personnes sous surveillance, et ceci pour des raisons d'ordre financier. Cependant, il a été reconnu que de garder les personnes en dehors des prisons et de leur permettre de poursuivre leur vie professionnelle et familiale, quoique ne bénéficiant que de peu de soutien ou d'encadrement de la part des assistants de justice, constituait en soi une forme valorisante de 'réinsertion passive'. La SE a également été reconnue comme étant une aide permettant de fournir une structure aux délinquants ayant des modes de vie chaotiques. Bien que la non-récidive ait été mentionnée par le ministre de la Fédération Française de Bruxelles (Fédération Wallonie-Bruxelles) comme objectif déclaré, il est encore difficile d'appréhender si celui-ci peut être atteint en procédant de la sorte. Il est reconnu que l'aspect rétributif de la SE est essentiel pour qu'elle soit pleinement assimilée comme une peine. Les données de la base de données 'Siset' montrent que les personnes sous surveillance décident parfois d'elles-mêmes de retourner en prison (n = 4 en 2015). Les raisons qui expliquent ce phénomène ne sont pas encore bien définies, mais elles pourraient être

liées aux difficultés de vivre sous surveillance électronique au sein de l'espace social. De plus, un nombre croissant de détenus purgeant des peines de plus de trois ans choisit de rester en prison jusqu'au terme de leur peine. Renforcer la crédibilité du système judiciaire pénal est devenu une préoccupation majeure des différents ministres de la Justice qui se sont succédés ces dernières années, du fait de la non-exécution ou de l'exécution partielle des peines de prison qui est dû au phénomène de surpopulation carcérale.

Groupes cibles

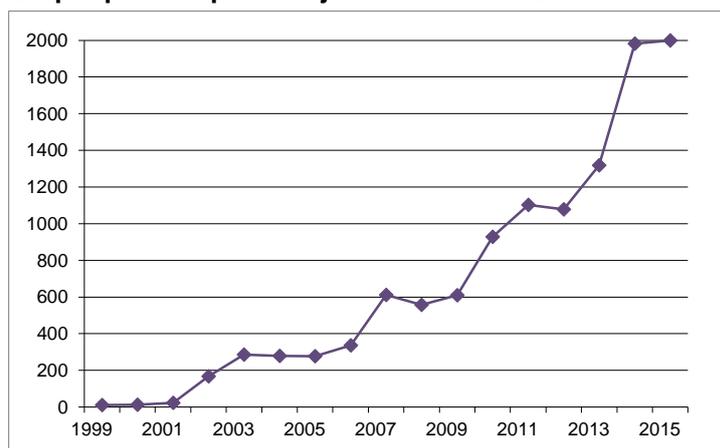
Les critères d'exclusion de la SE, tels que ceux relatifs aux types d'infractions, ont toujours existé. Cependant, en raison de la pression visant à augmenter le nombre de personnes sous SE, les critères d'éligibilité ont été progressivement assouplis. Actuellement, en principe, quasiment aucun délinquant n'est de fait exclu de la SE, pourvu qu'ils aient un domicile où le placement peut s'effectuer ainsi qu'un numéro de téléphone sur lequel ils peuvent être joints. Les délinquants sexuels sur mineurs dont la peine ne dépasse pas trois ans font l'objet d'un contrôle approfondi de la part de la direction de la gestion de la détention. Suite aux attentats terroristes de Paris de la fin 2015, les personnes condamnées pour actes terroristes sont exclues du dispositif et font l'objet d'une plus grande prudence.

Certaines personnes interrogées ont suggéré qu'une procédure spéciale pourrait être mise en place afin d'éviter que les personnes condamnées pour violences conjugales soient surveillées au domicile de la victime. Il a également été suggéré que ces personnes soient exclues du dispositif. Par ailleurs, les toxicomanes ont été identifiés comme un groupe potentiellement problématique.

L'utilisation de la SE en chiffres³

Le graphique 1 offre un aperçu de l'utilisation de la SE depuis son lancement. Après un démarrage lent et une période de stabilité et de faible recours entre 2002 et 2006, le nombre de personnes sous surveillance augmente à partir de 2007, année où la SE est devenue un véritable outil permettant l'exécution des peines de prison. Depuis 2014, les chiffres se sont stabilisés, on compte entre environ 1900 et 2000 personnes sous SE par jour. Le 15 Mars 2014, 1888 personnes étaient sous SE en Belgique.

Graphique 1. Population journalière sous SE : 1999 - 2015



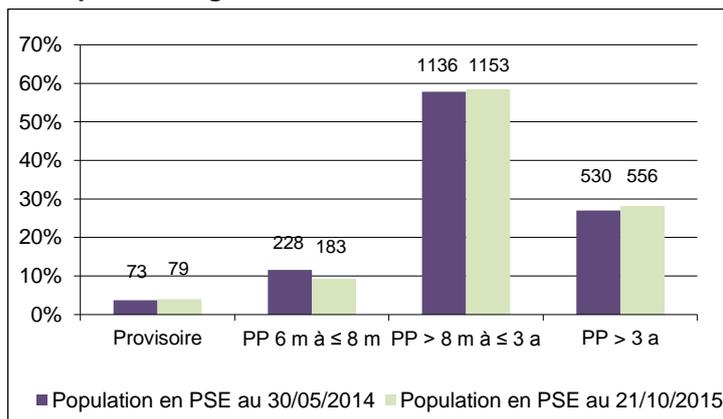
Le graphique 2 montre que la majorité des personnes sous surveillance purgent des peines de prison égales ou inférieures à trois ans (69% en 2014 et 68% en 2015).

Environ 28% de l'ensemble des personnes sous surveillance purgeaient une peine de plus de trois ans. Les inculpés soumis à la géolocalisation par GPS constituaient environ 4% de l'ensemble des personnes sous surveillance électronique. La proportion relative entre les différents groupes est relativement stable. Le nombre total de personnes sous surveillance électronique tel que mentionné dans le graphique 2 est de 1967 et 1971 aux dates visées.

La durée moyenne de SE en 2015 était de 109 jours (3,6 mois). La durée moyenne de SE varie en fonction du régime de surveillance électronique. La durée moyenne est de 252 jours (8,4 mois) pour les personnes qui purgent des peines de prison de plus de trois ans, 120 jours (4 mois) pour les personnes purgeant des peines de prison comprises entre 8 mois et 3 ans, 38 jours (1,3 mois) pour celles qui purgent des peines de prison allant de 4 à 8 mois et 62 jours (2 mois) pour les personnes sous surveillance GPS en tant que SEPA. La durée maximale de SE est de 1278 jours, soit 42 mois ou 3,5 ans. Le nombre minimal de journées en SE est de 1.

En ce qui concerne l'évolution de la population carcérale, le graphique 3 montre qu'avant 2013, l'augmentation de la population placée sous surveillance électronique n'a pas conduit à une diminution de la population carcérale.

Graphique 2. La population sous SE au 30 mai 2014 et au 21 octobre 2015 selon le régime de SE, en valeur absolue et en pourcentage

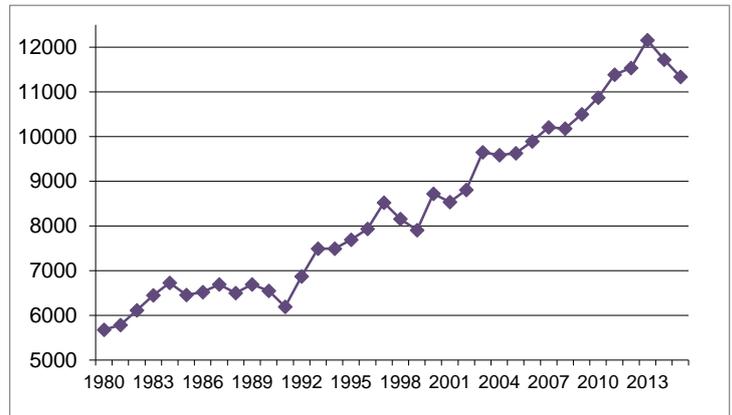


Cependant, depuis 2014, une légère diminution de la population carcérale a été observée. Une recherche plus approfondie s'avère nécessaire si l'on souhaite comprendre le rôle que joue la SE dans cette diminution, mais une des hypothèses peut être que la forte augmentation de l'utilisation de la SE a été un facteur contribuant au déclin de la population carcérale.

Le taux de détention journalier au 22 août 2014 était de 101 pour 100 000 habitants et le taux journalier de SE y était de 17 pour 100 000 habitants. En se basant sur ces deux résultats, il y avait donc ce jour-là en Belgique environ 120 personnes purgeant des peines de prison,

soit en milieu carcéral, soit intégrées à la société mais sous surveillance électronique. Il s'agit d'un niveau élevé de détention inédit en Belgique, lequel suggère que la SE a permis de mettre en œuvre une politique d'inflation pénale.

Graphique 3. Population carcérale journalière : 1980 – 2015



Technologies et coûts

Le matériel technique est actuellement fourni par 3M. Au moment de la rédaction de ce document (janvier 2016), un appel d'offres est en cours afin de trouver de nouveaux fournisseurs (la date limite de cet appel a déjà été prolongée à plusieurs reprises). Outre les technologies actuellement utilisées, telles que les fréquences radio et la géolocalisation par GPS, la vérification biométrique et les appareils à destination de victimes ont été inclus dans cet appel d'offres.

Trois technologies sont actuellement utilisées, dont deux permettent la surveillance sur site fixe. La technologie par fréquences radio (RF) est la plus largement utilisée et son utilisation va certainement se poursuivre, bien que la technologie de géolocalisation par GPS soit aussi disponible. L'utilisation de la reconnaissance vocale est de moins en moins utilisée pour des raisons d'ordre pratique et est actuellement uniquement utilisée dans les cas où le système RF s'avère déconseillé pour des raisons de santé. Paradoxalement, le GPS est utilisé pour l'assignation à résidence 24 heures sur 24. Celui-ci ne sert néanmoins pas à suivre les personnes sous surveillance pour leur permettre de vivre normalement ou de participer à des activités de réhabilitation comme par exemple pour l'exercice d'une activité professionnelle ou le suivi d'une formation qualifiante. En revanche, on l'utilise seulement pour suivre les mouvements des personnes sous détention préventive qui doivent procéder à des actes d'instruction hors de leur domicile, ce qui suscite des questions quant à sa valeur ajoutée.

Le coût de l'équipement varie d'une technologie à l'autre. La SE par fréquences radio est la solution la plus abordable car elle ne coûte que 4,37€ par jour. Le coût de la reconnaissance vocale est légèrement plus élevé, et s'élève à 5,56€ par jour, alors que le GPS est beaucoup plus cher et coûte 8,51€ par jour. Le coût moyen global de la SE tous régimes confondus, y compris les frais de fonctionnement des maisons de Justice et des

centres de surveillance électronique est de 25€ par journée. Le coût d'une journée d'encadrement par un assistant de justice est estimé à 5€.

Fonctionnement de la SE

Jusqu'au 1er janvier 2015, le Centre flamand de SE et le Centre francophone de SE ne formaient qu'un seul centre de surveillance, connu sous le nom de Centre national de surveillance électronique. Suite à la sixième réforme de l'État de 2014 la responsabilité de la gestion de la SE a été transférée aux 3 communautés : flamande, francophone et germanophone, conduisant à une scission en deux centres de surveillance (le Centre francophone (CSE) suivant les dossiers de SE pour la communauté germanophone). Ces centres sont responsables de l'installation et du retrait des équipements ainsi que du contrôle technique et du suivi de la SE, dont les modifications d'horaire pour les détenus purgeant une peine de trois ans ou moins. Une équipe de nuit a été mise en place en janvier 2014, suite au lancement de la géolocalisation par GPS dans le cadre de la SEPA. Depuis la scission, le Centre de surveillance flamand a connu une forte rotation du personnel, ce qui a conduit à une insuffisance des effectifs dans divers services. Quarante-neuf personnes sont employées au centre flamand, contre cinquante-trois au Centre francophone. 102 personnes sont donc responsables chaque jour de la surveillance pour d'environ 2000 personnes.

Les assistants de justice travaillant dans les maisons de Justice prennent part à la préparation des enquêtes sociales, aux guidances et au suivi des procédures de violation des conditions de la SE. Leur rôle a cependant évolué et s'est tout particulièrement réduit au fil du temps pour les condamnés purgeant une peine de trois ans ou moins. Cela se traduit notamment par le fait que les personnes placées ou les personnes partageant leur domicile prennent plus souvent contact avec la salle de monitoring ou posent des questions sur la SE aux agents de l'équipe mobile du Centre de surveillance électronique, ce qui aurait été auparavant le travail des assistants de justice. Le personnel de surveillance n'est ni qualifié, ni formé à résoudre ce type de problèmes ou à fournir les informations ou le soutien nécessaire.

Processus de mise en place et de retrait

Les listes d'attente pour la SE sont monnaie courante et ont existé depuis son lancement. Jusqu' à 1000 candidats peuvent être en attente de placement sous SE après qu'une décision de placement a été prononcée. Les raisons de ces retards s'expliquent par une pénurie d'appareils de surveillance ou de personnel, ou un retard dans la mise à disposition des enquêtes sociales par les maisons de justice. Plusieurs stratégies ont été développées afin d'allouer plus efficacement les équipements aux personnes figurant sur les listes d'attente. Actuellement, les Centres de surveillance travaillent par 'slots', avec un nombre fixe d'activations de SE pouvant

être effectuées chaque jour, ce qui permet une planification à long terme. Si le nombre d'installations prévus dépasse largement le nombre de slots pour une période donnée, des listes d'attente sont alors créées. Des critères prioritaires d'installation ont été développés afin d'éviter que les personnes se retrouvent en prison en attente de SE. Les détenus intra-muros ont en principe leur SE activée moins de 5 jours après prise de décision de mise sous SE.

L'installation d'équipements au domicile des personnes sous surveillance est assurée par des agents de l'équipe mobile des Centres de surveillance. Ces agents travaillent toujours seuls. La procédure d'installation des équipements de GPS s'avère légèrement différente. Dans ces cas-là, les agents de l'équipe mobile se rendent dans les prisons où les inculpés sont détenus. Les bracelets GPS leur sont fixés en prison et les personnes peuvent alors se rendre à leur domicile tout en étant géolocalisés en temps réel par GPS. Le trajet effectué par la personne sous surveillance est suivi en temps réel par la salle de monitoring. Lorsque les inculpés et les agents de l'équipe mobile sont tous les deux au domicile, les agents de l'équipe mobile installent un dispositif complémentaire de surveillance RF et de recharge du GPS.

Le processus de retrait pour le centre flamand a récemment évolué et la collecte des appareils de surveillance y varie en fonction de la charge de travail des agents de l'équipe mobile. Quand cela est possible, ils récupèrent le matériel de la personne sous surveillance à son domicile. Si la charge de travail est trop élevée, les personnes sous surveillance s'occupent elles-mêmes de la désinstallation des appareils et les ramènent à la prison, à leurs propres frais. Cette mesure est cependant temporaire et elle s'explique par le manque de personnel au sein du Centre flamand. Cela a l'avantage de permettre aux agents de l'équipe mobile de récupérer plusieurs appareils à la fois, de gagner du temps et de réduire les coûts de transport.

Gestion des incidents

Bien qu'il n'y ait pas eu d'incidents notables, une augmentation du niveau d'agressions verbales proférées par les personnes sous surveillance à l'encontre des agents de l'équipe mobile a été relevée pendant les entretiens. Celles-ci étant liées aux frustrations croissantes des personnes sous surveillance, en raison du manque ou de l'absence de soutien et d'assistance de la part des assistants de justice. La question de la sécurité des travailleurs sur le terrain a récemment été soulevée. Une formation du personnel a maintenant vu le jour, elle est axée sur la gestion des agressions et l'amélioration des compétences de communication qui se base sur le respect, la compréhension de l'autre et l'empathie.

Conformité et violation

Une distinction est faite entre deux grandes catégories de violations : les violations des heures de couvre-feu

et les autres violations, qui comprennent notamment la manipulation des appareils, les insultes et les menaces envers le personnel et le non-respect d'autres conditions. En ce qui concerne la première catégorie de violations, les personnes sous surveillance ne sont pas sanctionnées immédiatement, mais seulement après qu'un certain nombre de violations ont été constatées. Lorsque des violations de la seconde catégorie se produisent, une réponse immédiate s'en suit souvent, en fonction de la gravité de ces violations et du degré d'intention avec lequel elles ont été commises. Le fait d'être hors du domicile sans accord et de ne pas pouvoir être contacté(e) pendant plus de quatre heures représente une violation grave et les personnes sous surveillance sont alors signalées à la police et remises en prison. Les procédures de traitement des violations diffèrent considérablement en fonction du régime de SE. Dans le cadre de la SEPA, ce sont les juges d'instruction qui ont les pleins pouvoirs décisionnels. La non-conformité aux règles imposées peut conduire à la fin de la détention préventive extra-muros (SEPA) et au retour à la détention préventive intra-muros (maison d'arrêt).

La procédure de violation est décrite de manière approfondie dans la Circulaire Ministérielle relative aux peines de prison allant jusqu'à trois ans. Les conséquences possibles d'un non-respect de règles comprend notamment les avertissements, les rappels, la réduction des heures de liberté, l'augmentation de la période de SE d'un maximum de 6 jours ou sa révocation. Il appartient à la direction du Centre de surveillance de gérer les incidents et de retirer des heures de sortie libre si nécessaire, voire de proposer une prolongation de la SE, voire une révocation à la direction de la prison. Il appartient à la direction de la prison in fine de prolonger ou de révoquer la SE. En ce qui concerne la révocation, les individus sous surveillance sont ramenés en prison pour purger le reste de leur peine. Au cours des entretiens, il a été signalé que la prise de décision des directeurs de prison concernant les violations peut varier considérablement et est influencée par le niveau de surpopulation de leur prison. Le pouvoir discrétionnaire des directeurs de prison mais surtout la rapidité avec laquelle les individus sont à nouveau libérés de prison pour poursuivre leurs peines sous SE est considéré comme problématique par le personnel de surveillance car, selon eux, ces décisions entachent la crédibilité de la SE en général et des sanctions en cas de violation en particulier.

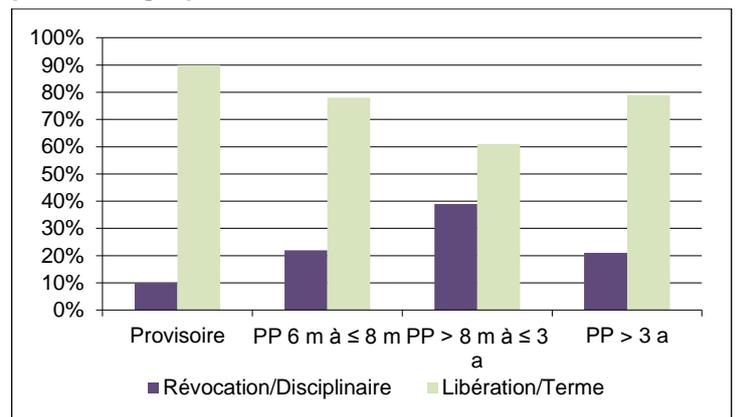
Pour les peines de prison supérieures à trois ans, un plus grand nombre d'acteurs interviennent dans la procédure de violation, ce qui la rallonge en conséquence. Les assistants de justice évaluent d'abord quelles violations sont à signaler au tribunal d'application des peines, auquel incombe la décision finale. Il a été mentionné lors de plusieurs entretiens que la réponse du tribunal envers les violations de couvre-feu est moins stricte ou rapide, car le respect des heures de couvre-

feu est considéré comme un seul des aspects de l'évaluation générale du comportement des personnes sous surveillance. Si celles-ci se conforment à toutes les autres conditions, telles que la participation à une thérapie, le tribunal d'application des peines peut alors choisir de ne pas sanctionner les violations de couvre-feu. L'individualisation de la prise de décision en cas de violation est considérée comme un élément important car ces violations peuvent être le signe de problèmes sous-jacents qui peuvent avoir un impact sur le succès de la SE. Par conséquent, les révocations sont davantage perçues comme des étapes au cours d'un processus à long-terme plutôt que comme un arrêt de la SE.

La fin de la SE

Le SE peut prendre fin de diverses manières : révocation, mise en liberté provisoire (pour les condamnés jusqu'à 3 ans) ou mise sous liberté conditionnelle (pour les condamnés à plus de 3 ans, ou au terme de la peine). Les données relatives à la manière dont la SE peut prendre fin donnent une idée de son succès. Cependant, il est difficile d'obtenir des données fiables.

Graphique 4. Fin de la SE et mesures disciplinaires selon les différents régimes de SE en 2015 (valeur absolue et pourcentages)



Le graphique 4 fournit un aperçu de comment les SE ont pris fin en 2015. Les catégories donnent une indication des variations entre les différents régimes. 'Révocation/Disciplinaire' signifie qu'une mesure disciplinaire ou une révocation a été décidée. Une mesure disciplinaire ne conduit pas nécessairement à une révocation, mais cela apporte un éclairage quant aux problèmes rencontrés lors de la SE.

Le graphique 4 montre que dans la majorité des cas, la SE s'effectue avec succès. Les peines allant de 8 mois à 3 ans possèdent les taux les plus élevés de mesures disciplinaires et de révocations.

Diversité

Il n'existe pas de politique spécifique relative au sexe ou à l'origine ethnique des personnes sous surveillance, bien que beaucoup de personnes sous SE possèdent des noms à consonance étrangère⁴ et/ou parlent une langue autre que les langues officielles de la Belgique. Des exceptions sont prévues pour les personnes sous surveillance qui souffrent de problèmes de santé ou de déficiences auditives. Bien qu'il n'existe pas de politique

officielle, des efforts sont généralement faits afin de répondre autant que possible aux besoins du plus grand nombre de personnes sous surveillance et afin de rechercher des solutions alternatives à diverses situations de handicap.

Échange d'informations et collaboration multi-agences

Le fonctionnement de la SE se caractérise par une lourde charge administrative tant pour les personnes sous surveillance que pour le personnel des Centres de surveillance électronique.

Les développements récents en matière de technologie de l'information au sein des centres de surveillance ont modifié la façon dont l'information est échangée entre les agences. Auparavant, les informations étaient échangées par fax et par courrier. Fin 2014, le système de gestion informatisé 'SISSET' a été adopté. SISSET contient toutes les informations pertinentes concernant les procédures et les décisions afférentes à la SE et est accessible par le personnel des centres de surveillance, les maisons de Justice et les prisons. SISSET a permis d'améliorer l'efficacité et la transparence de l'échange d'informations relatives aux procédures et à la prise de décision. Officiellement aucune information se rapportant à la surveillance électronique n'est communiquée à des tiers et la police n'a pas accès direct à la base de données de SISSET. Pour améliorer la lisibilité de la chaîne d'informations entre la police et d'autres organismes de justice pénale, une circulaire des Procureurs généraux commune au SPF Justice et au SPF intérieur intitulée 'INFOFLUX' a été publiée en novembre 2013. Cette circulaire décrit en détail les différentes démarches à suivre ainsi que ceux qui peuvent les entreprendre avant qu'une information ne soit partagée. Elle décrit également la procédure à mettre en œuvre afin d'échanger des informations relatives aux décisions et aux changements de situations. Enfin, les Maisons de Justice ont également produit deux directives internes renforçant la coopération avec les services de police et le parquet (2011 et 2015).

Efficacité

Les taux de récidive fiables ne sont pas disponibles. Cependant, il est reconnu que la SE permet aux personnes sous surveillance d'éviter les préjudices liés à leur détention et d'accroître leurs chances de réinsertion car la SE leur permet de conserver leur emploi, leur logement et vie sociale en dépit des restrictions auxquelles elles doivent faire face. Une étude sur l'efficacité de la SE, notamment en termes de récidive sera menée de 2017 à 2022 par les communautés francophone et germanophones conjointement.

Il semble que l'objectif systémique de réduire la population carcérale ait été atteint depuis 2014. Toutefois, cela s'est fait au détriment de l'encadrement social.

L'avenir de la SE

Il n'existe aucun signe indiquant que le recours à la SE va diminuer à l'avenir et une utilisation plus importante est au contraire prévue. L'évolution vers une utilisation de la SE comme un moyen de contrôle plus strict pour les condamnés purgeant une peine de prison jusqu'à trois ans a été souligné dans ce rapport.

Dans sa récente déclaration de politique, le Ministre de la Justice a annoncé son intention de consolider et même d'étendre ce système à deux volets, en distinguant les peines de **cinq** ans ou moins et celles de plus de cinq ans (au lieu de **trois** ans). Cela signifie que de plus en plus de détenus seront soumis à la SE, en ayant très peu recours aux guidances de la part des assistants de justice.

1. Nous tenons à remercier Pedro Ferreira Marum, Antonia Le Roy et Sandra Pascariello des Centres de surveillance électronique, qui nous ont fourni des informations de première main ainsi que des données statistiques récentes et inédites

2. Les recherches sur le terrain ont été menées entre février et juin 2015. Des données empiriques ont été récoltées au cours d'entretiens avec des acteurs ayant un rôle dans la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique ainsi que par le biais d'observations effectuées dans les centres de surveillance et les maisons de Justice. Il est important de noter que la mise en œuvre de la surveillance électronique en Belgique est régulièrement sujette à changements

3. Tous nos chiffres se fondent sur des données provenant des bases de données de l'administration pénitentiaire belge et des Centres de surveillance électronique.

4. Nous ne disposons pas de données statistiques relatives à la nationalité des personnes sous SE.

De plus amples informations sont disponibles auprès de : Professeur Kristel Beyens, Vakgroep Criminologie, Groupe de recherche Crime & Société (CRiS), Vrije Universiteit Brussel Kristel.Beyens@vub.ac.be

Ce document d'informations est issu du projet européen: 'Créativité et efficacité dans l'utilisation du Placement sous Surveillance Électronique en tant qu'alternative à l'emprisonnement dans les États membres de l'UE'. Ce projet de recherche est dirigé par les professeurs Anthea Hucklesby (Université de Leeds, Royaume-Uni), Kristel Beyens (Vrije Universiteit Brussel, Belgique), Miranda Boone (Université d'Utrecht, Pays-Bas), Frieder Dünkel (Université de Greifswald, Allemagne), Gill McIvor (Université de Stirling, Écosse) ainsi que par le Dr Hannah Graham (Université de Stirling, Écosse). Plus d'informations concernant ce projet, y compris des documents d'informations et des rapports complets portant sur chacune des juridictions examinées, ainsi qu'un rapport complet et un document d'informations comparant l'utilisation de la SE dans ces juridictions sont disponibles sur le site internet : www.emeu.leeds.ac.uk. Vous pouvez également contacter Professeur Anthea Hucklesby à l'adresse suivante : A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk