

Strasbourg, 31 janvier 2013
pc-cp\docs 2013\pc-cp (2013) 2 f

PC-CP (2013) 2

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

Conseil de coopération pénologique
(PC-CP)

**PROJET DE COMMENTAIRE
SUR LA
RECOMMANDATION CONCERNANT
LA SURVEILLANCE ELECTRONIQUE**

I. Champ d'application

La surveillance électronique est utilisée en Europe depuis les années 1990 et elle continue de se développer. Elle a surtout été utilisée pour contrôler les couvre-feux et les détentions à domicile, mais de nouvelles technologies voient le jour (comme le GPS), qui permettent de surveiller le comportement et les déplacements des suspects et des auteurs d'infraction et de mettre en place de zones d'exclusion. Plusieurs pays ont adopté une législation sur la surveillance électronique et défini leur propre politique en la matière. L'Organisation européenne de la probation (CEP) a maintenu un dialogue intensif avec les services européens de probation sur la question de la surveillance électronique pour encourager le développement de normes européennes dans ce domaine.

Les craintes engendrées par cette technologie de la surveillance sont compréhensibles et beaucoup de services européens de probation se sont montrés soucieux de souligner qu'elle ne devait en aucun cas être utilisée comme un moyen de remplacer l'instauration de relations professionnelles constructives entre les suspects ou auteurs d'infraction et les agents compétents.

La Recommandation (2000)²² mentionne expressément la surveillance électronique comme un mode d'exécution des sanctions ou mesures appliquées en milieu ouvert, en particulier la détention à domicile. Les Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation contiennent aussi des dispositions sur la surveillance électronique (règles 58 et 59). La 16^e Conférence des Directeurs d'administration pénitentiaire (CDAP) a néanmoins demandé au Conseil de l'Europe de préparer des normes éthiques et professionnelles plus détaillées pour réglementer le recours à la surveillance électronique dans le processus de justice pénale. La présente Recommandation énonce les normes fondamentales mais les Etats membres du Conseil de l'Europe sont invités à aller au-delà des principes recommandés afin de garantir un usage de la surveillance électronique efficace et respectueux des droits de l'homme.

II. Définitions

La définition de la surveillance électronique est large et générale car il ne s'agit pas d'une technologie uniforme. L'Annexe I au commentaire contient une liste qui énumère les formes de surveillance électronique utilisées aujourd'hui. Cette liste ne saurait être considérée comme exhaustive parce que cette technologie évolue rapidement.

La définition indique aussi, sans entrer dans le détail, les différentes étapes de la procédure pénale au cours desquelles la surveillance électronique peut être mise en place. Conformément à la demande précise du CDPC, la recommandation ne précise pas quelle doit être la législation nationale en la matière ; elle se borne à souligner les principes fondamentaux à partir desquels cette législation devrait être élaborée. En outre, elle n'aborde pas la question de l'utilisation de la surveillance électronique à l'intérieur des prisons.

Dans certains pays, comme la France et la Belgique, on utilise la surveillance électronique comme un moyen d'exécuter une peine de prison et, par conséquent, les dispositions spécifiques relatives à son exécution sont précisées dans le jugement rendu par le tribunal. De ce fait, les personnes placées sous surveillance électronique sont considérées comme des prisonniers et elles sont comptabilisées dans la population carcérale globale. Même si, dans la pratique, elles vivent comme des auteurs d'infraction placés en milieu ouvert, les règles auxquelles elles sont soumises sont celles qui s'appliquent à tous les prisonniers. Cela signifie par exemple que, si ces personnes ne se conforment pas aux règles de la surveillance électronique, elles peuvent être renvoyées en prison sans que l'intervention d'un juge ne soit nécessaire.

Dans certains pays, la surveillance électronique est gérée par les services pénitentiaires (France et Catalogne), dans d'autres, par les services de probation (Belgique, Pays-Bas, Suisse) ou encore conjointement par les services de probation et de police (Angleterre et Pays de Galles, Suède). Ailleurs, d'autres organismes publics compétents sont chargés de la surveillance électronique, comme les tribunaux (Italie) ou les services judiciaires pour mineurs (Suède, Angleterre et Pays de Galles). Dans d'autres pays encore, la surveillance électronique est mise en place par des entreprises privées dans le cadre d'un contrat de sous-traitance avec un organisme public (Suède, Royaume-Uni). En Autriche, le service de probation est géré de façon autonome par une ONG qui s'occupe également de l'exécution de la surveillance électronique. En Fédération de Russie, c'est une entreprise publique rattachée à l'administration pénitentiaire qui est chargée d'exécuter la surveillance électronique.

Il faut souligner que les règles contenues dans cette Recommandation sont destinées aux autorités nationales ainsi qu'aux organismes publics compétents, aux associations, aux entreprises privées et aux personnes impliquées dans l'exécution de la surveillance électronique.

Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, c'est l'Etat qui couvre les frais relatifs au placement sous surveillance électronique. Dans certains d'entre eux, le suspect ou l'auteur d'infraction contribue à ces frais (Royaume-Uni, Suède). A l'origine, cette contribution était destinée à couvrir les frais de matériel mais, dès le début, la Suède l'a utilisée pour alimenter un fonds d'indemnisation des victimes, ce qui a permis à la surveillance électronique de gagner en légitimité aux yeux de l'opinion publique. Toutefois, quelle que soit la raison qui a été à l'origine de cette modalité de financement, elle implique que l'auteur d'infraction soit en mesure de contribuer et, afin de respecter le principe de l'égalité de traitement, il faut prévoir les cas dans lesquels il est dispensé de le faire.

III. Principes fondamentaux

Règle 1

De même que dans les Règles pénitentiaires européennes et les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, le terme « loi » est utilisé ici de façon générale. Il désigne tout texte juridique national réglementant des questions liées à la surveillance électronique (lois adoptées par des parlements nationaux, législation gouvernementale, règlements, etc.). Il comprend aussi les documents concernant les stratégies d'application des dispositions légales. La question de la surveillance électronique étant à la fois technique et, dans certains cas, complexe sur le plan procédural, ces documents peuvent eux aussi s'avérer complexes et difficiles à comprendre pour certaines parties prenantes. Il faut s'efforcer d'expliquer les aspects techniques et les implications concrètes de la surveillance électronique aux autorités chargées de prononcer les peines afin qu'elles en connaissent les aspects techniques et le potentiel sur le plan social. A défaut, elles risquent de sous-estimer ou, plus rarement, de surestimer le potentiel de cette intervention judiciaire ou administrative. Il est important aussi que le personnel du service pénitentiaire, de probation ou de police intervenant dans l'exécution de la surveillance électronique comprenne ce que cette surveillance implique. Il faut aussi que, de leur côté, les suspects et les auteurs d'infraction comprennent ce qu'ils doivent faire pour se conformer aux règles de la surveillance électronique et ce qui, au contraire, constituerait une entrave à ces règles. Il appartient à chaque pays de déterminer le contenu des règles spécifiques qu'ils pourraient élaborer. Ce qui compte avant tout est leur clarté juridique ainsi que les garanties légales dont doivent bénéficier les personnes visées, qui doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision portant atteinte à leurs droits.

Règle 2

C'est à chaque pays de déterminer comment les décisions de placement ou de cessation de placement sous surveillance électronique sont prises. Mais il importe que, dans les cas où une décision est prise par une entité administrative, comme une prison ou un service de probation, les personnes concernées aient la possibilité d'obtenir un réexamen judiciaire efficace de cette décision. Il faut noter que, dans la plupart des pays européens, le placement sous surveillance électronique s'accompagne d'autres peines ou mesures de probation prononcées, avant ou pendant le procès pénal, par une autorité judiciaire. En revanche, en ce qui concerne les dispositifs de libération anticipée sous surveillance électronique, la décision du placement ou de la cessation de la surveillance électronique est en général prise plutôt dès le début de la procédure par une autorité administrative.

Règle 3

Il existe toujours un risque de recourir trop largement à la surveillance électronique, surtout lorsque cette mesure est utilisée de façon autonome, parce qu'il n'existe pas de consensus entre les pays, ni même au sein de chacun d'entre eux, pour déterminer le degré de risque que représentent les suspects et les auteurs d'infraction pour qui la surveillance électronique semble la mesure la plus appropriée. Les études montrent bien que le couvre-feu ou la détention à domicile sous surveillance électronique peuvent constituer des mesures pénibles pour les suspects, les auteurs d'infraction et pour leurs familles¹. Mais en pratique, on constate que ces mesures n'ont été utilisées que pour des individus représentant un risque faible, simplement parce qu'elles sont considérées comme un outil de surveillance supplémentaire. Ainsi, il est arrivé que, avant la tenue du procès pénal, la justice place sous surveillance électronique des suspects qui ne devaient de toute façon pas être placés en détention provisoire parce qu'ils ne risquaient pas de s'évader ou de faire obstruction au bon déroulement de la justice. Ce type de décision ne doit pas être encouragé, que ce soit avant le procès pénal ou, *a fortiori*, dans le jugement, notamment parce qu'il s'agit d'une mesure coûteuse et intrusive.

¹ Vanhaelemeesch D. and Vander Beker T., Electronic Monitoring: convict's experiences in Belgium, in *Social Conflicts, Citizens and Policing*, Antwerp, Government of Security Research Paper Series (GofS) Series 6, 2012.

D'un autre côté, dans certains pays, lorsque des suspects ont montré des difficultés à s'adapter à la lourdeur de la surveillance électronique, des projets de soutien aux suspects et à leurs familles ont été mis en place. Cette pratique peut entraîner une augmentation des décisions de placement sous surveillance électronique avant le procès pénal pour des suspects qu'il serait préférable de placer en détention provisoire.

Règle 4

Il est difficile d'apprécier la proportionnalité d'une sanction faisant appel à la surveillance électronique parce que cette technologie peut être utilisée selon des modalités diverses, souples, dans des cadres juridiques variés et conjointement avec d'autres types de mesures. La façon dont un auteur d'infraction ressent la sanction ou la mesure à laquelle il est soumis dépend de tous ces éléments. Un critère important de la proportionnalité est bien sûr la durée de la sanction, dont durée maximale doit être prévue par la loi. Mais l'intensité, la pénibilité et le caractère punitif du placement sous surveillance électronique dépendent tout autant de sa durée que de la façon dont il est organisé au jour le jour. La surveillance électronique par fréquence radio utilisée pour contrôler les couvre-feux et la détention à domicile ne doit pas être mise en place pendant vingt-quatre heures de suite. On peut considérer que le placement sous surveillance électronique pendant un jour et une nuit constitue une mesure plus punitive qu'un couvre-feu nocturne limité par la loi à 12 heures d'affilées et qui, dans la pratique, peut même être moins long. Techniquement et, par conséquent, juridiquement, il est possible de moduler les horaires d'un couvre-feu selon les jours de la semaine pour les ajuster aux horaires de travail de la personne concernée, ou bien de les allonger pendant le week-end par exemple. Plus la détention à domicile sous surveillance électronique est longue et intense, plus la sanction sera lourde. Une courte période d'assignation complète (jusqu'à trois mois) peut s'avérer plus supportable qu'une longue période (de douze mois ou plus) et, si l'on veut que la personne surveillée respecte pleinement la mesure, la flexibilité des horaires quotidiens peut être d'autant plus nécessaire que la durée de la sanction de placement sous surveillance électronique est longue. C'est à chaque pays qu'il revient de déterminer quelles sont les modalités les mieux proportionnées aux infractions commises, qu'il s'agisse d'une sanction brève et intense ou d'une sanction plus longue et moins intense.

La diversité des modalités d'exécution de la surveillance électronique rend la question de sa proportionnalité plus complexe. La localisation permanente par GPS des déplacements d'un auteur d'infraction pendant plusieurs mois constitue-t-elle une sanction plus ou moins lourde que sa détention à domicile sous surveillance électronique pendant la même période ? Est-il moins intrusif d'utiliser la technique de la localisation par GPS pour contrôler le respect de zones d'exclusion mais sans surveiller constamment les déplacements de la personne visée ? Est-ce au contraire plus intrusif dans la mesure où cette restriction limite l'usage de l'espace public d'un citoyen ? Une décision de placement sous surveillance électronique, en particulier avec une localisation par GPS, n'est pas forcément d'emblée motivée par des considérations de proportionnalité. Les auteurs de la sanction doivent aussi prendre en compte le critère de la protection du public ainsi que les effets concrets que peuvent avoir les différentes modalités de surveillance électronique sur le nombre d'infractions. Les éléments essentiels ici sont : établir les limites légitimes de ces interventions, à savoir leur proportionnalité avec les infractions et les auteurs d'infraction en cause, comprendre quelles restrictions concrètes elles vont impliquer, et mesurer leur degré de pénibilité en prenant en compte la situation familiale et professionnelle de l'intéressé.

Règle 5

La décision du placement sous surveillance électronique doit préciser l'objectif qu'elle poursuit et adapter les restrictions qu'elle impose, notamment sa durée, en fonction de cet objectif. Si la surveillance électronique mise en place dans le cadre d'une sanction ou d'un dispositif de libération a pour objectif, comme cela devrait être le cas, d'aider à la réinsertion et à la désistance, alors il ne faut pas que le placement sous surveillance électronique limite l'accès de l'auteur d'infraction aux services dont il a besoin et l'empêche de bénéficier des aspects de la vie en milieu ouvert qui peuvent l'inciter à se comporter en bon citoyen respectueux de la loi. L'organisme chargé d'exécuter la surveillance électronique doit déterminer la durée globale de cette surveillance, le temps que la personne concernée doit passer chez elle et/ou l'étendue d'éventuelles zones d'exclusions en fonction de l'objectif général de réinsertion visé par cette mesure. Le lien entre les modalités de la surveillance et son objectif doit être précisé à l'auteur d'infraction. La surveillance électronique ne constitue pas en elle-même une mesure de réinsertion, mais elle peut donner à un auteur d'infraction la possibilité de participer à des actions de réinsertion ou de bénéficier de mesures de réinsertion.

Dans certains cas, lorsqu'il est mis en place avant le procès pénal pour des personnes qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation, le placement sous surveillance électronique ne poursuit pas un objectif de réinsertion et n'encourage pas les auteurs d'infraction à utiliser les opportunités et les ressources auxquels le milieu ouvert pourrait leur donner utilement accès. Certains dispositifs en Europe prévoient la détention à

domicile sous surveillance électronique avant le procès pénal pour des périodes de vingt-quatre heures. Sans doute que la justice n'utiliserait pas cette mesure comme une alternative à la détention provisoire si elle n'était pas si contraignante. Ces dispositifs permettent aux personnes visées des « absences autorisées » (en général accordées de façon discrétionnaire par l'administration) dans certaines circonstances (par exemple en cas d'urgence médicale ou pour assister à l'enterrement d'un proche), mais cela ne suffit pas forcément pour permettre au suspect d'entretenir les liens qu'il devrait préserver avec sa communauté pour garantir son bien-être et sa désistance. Le placement sous surveillance électronique peut être utilisé simplement pour reproduire le climat carcéral de la prison mais dans un environnement plus favorable, familial et à moindre coût pour l'Etat. Mais tel n'est pas le meilleur usage que l'on puisse en faire parce que cette mesure peut ajouter une forme accentuée de supervision et de contrôle pour des suspects ou des auteurs d'infraction qui, sans cela, vivraient de façon constructive en milieu ouvert.

Règle 6

Plus encore que toute autre forme de contrôle en milieu ouvert, la détention à domicile sous surveillance électronique affecte les personnes vivant sous le même toit que l'auteur d'infraction : parents, conjoints ou enfants, et parfois grands-parents ou autres membres de la famille. Il faut absolument que la décision du placement sous surveillance électronique s'appuie sur une évaluation des risques que cette mesure peut générer pour le suspect ou l'auteur d'infraction vis-à-vis de ces personnes, notamment le risque de violence domestique ou la probabilité d'exacerber les tensions engendrées par cette proximité. Il faut aussi que les autorités compétentes sollicitent l'accord des membres adultes de la famille pour que la personne surveillée soit présente sous leur toit et que le matériel de surveillance soit installé. Ces personnes doivent aussi pouvoir retirer leur accord si leur appréciation de la situation ou les conditions changent, ce qui implique que la personne surveillée quitte la résidence commune et que d'autres dispositions soient prises, comme l'installation de la surveillance à une autre adresse. Des études détaillées montrent bien que les autres membres de la famille sont impliqués dans l'enfermement du suspect ou de l'auteur d'infraction², qui les oblige à prendre en charge davantage de tâches extérieures (courses, conduite des enfants à l'école, etc.) que l'auteur d'infraction n'a pas le droit d'effectuer et à faire leur possible pour que la personne placée sous surveillance soit rentrée chez elle à l'heure convenue. Les parents placés sous surveillance peuvent se voir privés de participer aux activités de leurs enfants à l'extérieur et même, dans certains cas, de jouer avec leurs enfants dans le jardin (s'il se trouve au-delà de l'espace surveillé). Les autres membres de la famille peuvent être amenés à restreindre leur vie sociale et à rester chez eux, simplement parce que l'auteur d'infraction n'a pas le droit de sortir et qu'ils ne veulent pas qu'il se sente isolé ou entravé dans sa liberté de mouvement. La taille de la maison peut influencer le climat dans lequel la surveillance se déroule : lorsque des tensions se font sentir, il est plus difficile de s'éviter dans une petite maison et c'est toujours aux autres membres de la famille de sortir pour se calmer, parce que l'auteur d'infraction n'a pas le droit de sortir. Ce sont là d'autres raisons qui expliquent pourquoi, idéalement, il ne faut pas recourir à la surveillance électronique pour assigner une personne chez elle à plein temps : une telle mesure représente une charge pour les tiers autant, sinon plus, que pour les auteurs d'infraction et elle n'est donc pas juste pour eux. Face aux tensions familiales causées ou aggravées par le sentiment d'enfermement suscité par la surveillance électronique, de nombreux pays prévoient des mesures pour aider les familles à supporter cette expérience. Il est dans l'intérêt des autorités judiciaires et pénales de maintenir, autant que faire se peut, le mode de vie familial.

Règle 7

Il s'agit d'une règle générale d'interdiction de la discrimination conformément à l'article 14 de la CEDH et à plusieurs autres textes juridiques internationaux. Elle vise à souligner la nécessité d'interdire toute discrimination fondée sur les motifs énumérés. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'autoriser une discrimination positive (voir la Règle 27 ci-dessous).

Règle 8

Même si les recherches continuent, on dispose déjà d'éléments suffisant pour affirmer que la surveillance électronique fait cesser le comportement délinquant pendant qu'elle s'applique, mais pas au-delà³. Ce

² Gainey R. et Payne B. K., Understanding the Experience of House Arrest with Electronic Monitoring: an analysis of quantitative and qualitative data, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 44(1), pp. 84-96, 2000; Martinovic M., Home Detention; issues, dilemmas and impacts for detainees co-residing family members. *Current Issues in Criminal Justice* 19(1), pp. 90-105, 2007 ; Martin, J. S., Hanrahan, K., & Bowers, J. H. Offenders' perceptions of house arrest and electronic monitoring. *Journal of Offender Rehabilitation* 48, pp. 547-570, 2009; Vanhaelemeesch D. et Vander Beker T., Electronic Monitoring: convict's experiences in Belgium, in *Social Conflicts, Citizens and Policing*, Antwerp, Government of Security Research Paper Series (GofS) Series 6, 2012.

³ Padgett K., Bales W. et Blomberg T., Under Surveillance: an empirical test of the effectiveness and implications of electronic monitoring. *Criminology and Public Policy* 5(1), pp. 61-92, 2006.

constat s'explique par l'effet dissuasif de la mesure : la surveillance électronique accentue le risque de détection des délits, ainsi que le risque d'être sanctionné. On sait aussi qu'elle est plus adaptée aux auteurs d'infractions représentant un risque moyen ou élevé qu'à ceux qui représentent un risque faible⁴. Les technologies de surveillance par localisation ne sauraient suffire à faire évoluer les attitudes et les comportements délictueux au même titre que certaines initiatives ou dispositifs de probation. Certains éléments donnent à penser que le port d'un bracelet électronique peut avoir un effet humiliant et que cette mesure est insuffisante pour générer des changements durables. Pour remplir les objectifs de réinsertion et de désistance, la surveillance électronique doit être mise en place conjointement avec d'autres mesures poursuivant les mêmes objectifs et adaptées à la situation particulière de chaque auteur d'infraction (traitement de l'addiction à la drogue, à l'alcool, maîtrise de soi, acquisition de compétences professionnelles, etc.)⁵. Il n'est pas souhaitable de considérer la surveillance électronique uniquement comme la « composante punitive » d'une sanction plurielle assortie de composantes de réinsertion. Mais c'est pourtant ainsi qu'elle est perçue dans certains pays où elle permet de légitimer le contrôle en milieu ouvert aux yeux de l'opinion dans des contextes où, autrement, ce contrôle serait difficile à mettre en place. Il est préférable de concevoir la surveillance électronique comme une mesure de soutien à des initiatives de réinsertion, consistant à assigner une personne chez elle aux heures où elle est susceptible de commettre une infraction. Des études canadiennes, bien que réalisées à partir d'un nombre limité de cas, ont montré qu'un placement rapide sous surveillance électronique pouvait contribuer à stabiliser le mode de vie d'un auteur d'infraction qui, sans cela, n'aurait pas suivi le programme de réinsertion prévu et n'en aurait donc pas bénéficié⁶.

Règle 9

Des entreprises commerciales privées sont impliquées dans l'installation de la surveillance électronique, davantage que dans d'autres formes de contrôle en milieu ouvert, à tout le moins en tant que fabricants de la technologie elle-même et parfois en tant que fournisseur de service (mise en place des outils de surveillance, gestion du centre de surveillance). Elles sont en général mandatées à l'issue d'une procédure concurrentielle d'appel d'offres et signent toujours un contrat avec des organismes publics, mais pas nécessairement avec le gouvernement central. Il faut bien comprendre que les autorités publiques conservent l'entière responsabilité de la protection des droits et des libertés des auteurs d'infraction et ce, pour des raisons de sécurité publique, quel que soit l'organisme chargé de l'exécution des sanctions ou des mesures pénales et indépendamment de la teneur du contrat (voir aussi les règles 9 et 71 des Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation). C'est en effet l'Etat qui, dans une société démocratique, est redevable, c'est à lui de garantir le respect de la qualité du service public et c'est à lui qu'incombe la responsabilité ultime en ce qui concerne les droits de l'homme. Si, quelle qu'en soit la raison, une entreprise commerciale ne fournit pas le service pour lequel elle a été mandatée par contrat, il incombe aux autorités publiques de résoudre le problème.

Règle 10

La transparence de la démarche ainsi que la publication régulière des statistiques pénales et judiciaires relatives au placement sous surveillance électronique utilisé comme alternative à l'emprisonnement ou comme sanction en milieu ouvert sont les éléments clés d'une bonne gouvernance. Il est aussi important de garantir la transparence des coûts et du rapport coût-efficacité de la surveillance électronique, qu'il s'agisse du matériel et du service de surveillance, de façon à ce qu'il soit possible d'établir des comparaisons avec d'autres mesures pénales et, le cas échéant, d'évaluer les économies imputables à la surveillance électronique. La transparence nécessite la conduite d'audits financiers et de la qualité des interventions. La confidentialité commerciale ne saurait être considérée comme un motif recevable pour justifier l'absence de transparence. Le public a le droit d'accéder à toutes ces informations conformément à la loi.

Règle 11

Dans les cas où un suspect ou un auteur d'infraction est appelé à contribuer aux frais de son placement sous surveillance électronique, le montant quotidien maximal de cette contribution doit être fixé par la loi et la capacité de l'auteur d'infraction de s'en acquitter doit être appréciée en fonction de ses revenus, de sa situation personnelle et de l'impact que cette somme peut avoir sur son mode de vie. Il faut aussi déterminer un montant maximal pour la somme totale qui sera versée, afin de limiter le poids qu'elle représente pour les

⁴ Renzema M. et Mayo-Wilson E., Can Electronic Monitoring Reduce Crime for Medium to High Risk Offenders. *Journal of Experimental Criminology* 1(2) 2005, pp. 215-237 ; Renzema M., Evaluative Research on Electronic Monitoring, in Nellis M., Beyens K. et Kaminski D. (eds) *Electronically Monitored Punishment: international and critical perspectives*, London, Routledge, 2012.

⁵ Wennerberg I., High Level of Support and High Level of Control: an efficient Swedish model of electronic monitoring? in Nellis M., Beyens D. et Kaminski D. (eds) *Electronically Monitored Punishment: international and critical perspectives*. London, Routledge, 2012.

⁶ Bonta J., Rooney J. et Wallace-Capreta S., *Electronic Monitoring in Canada*, Canada, Public Works and Government Services, 1999.

auteurs d'infractions placés sous surveillance électronique pendant de longues périodes. Un suspect ou un auteur d'infraction qui ne peut pas payer ne devrait pas pour autant se voir refuser la possibilité d'être placé sous surveillance électronique. Il faut mettre en place des dispositifs permettant aux suspects ou auteurs d'infraction indigents de bénéficier eux aussi de la surveillance électronique.

De plus, pour que cette contribution soit comprise et acceptée, il faut que la raison qui a conduit à la solliciter soit transparente, tant pour le public que pour les auteurs d'infraction eux-mêmes. Par exemple, la Suède demande une contribution financière de 5 euros par jour à son programme de supervision intensive par surveillance électronique (*Intensive Supervision with Electronic Monitoring, ISEM*), mais ce n'est pas pour couvrir une partie des frais liés au matériel ou au service. L'argent est versé à un fonds d'indemnisation des victimes. Ce système a permis à la surveillance électronique de gagner et de conserver sa légitimité aux yeux du public en tant que sanction utile aux victimes⁷.

Règle 12

Les systèmes de surveillance électronique, et notamment les systèmes de localisation par GPS, génèrent forcément une masse importante d'informations numérisées, davantage que les autres formes de contrôle en milieu ouvert. Il est donc nécessaire de déterminer, tant sur le plan juridique que professionnel, quelles sont les organismes – parmi lesquels les fabricants de ces technologies – qui auront accès à différents types d'information et sous quelle forme, mais aussi quelles informations seront utilisées à des fins de surveillance, tant au jour le jour que dans des circonstances exceptionnelles. Les données relatives aux noms et aux adresses des personnes surveillées ainsi qu'aux infractions qu'elles ont commises peuvent être cryptées de façon à ce que le personnel opérationnel placé dans les centres de surveillance ne connaisse pas leur identité même s'il a la possibilité de recenser leurs déplacements de façon précise et de communiquer ces données décryptées aux organismes impliqués dans la procédure pénale pour qu'ils puissent ensuite utiliser ces informations au cours de leurs entretiens avec les auteurs d'infraction. Mais la loi peut aussi disposer que le personnel de probation, par exemple, n'a pas accès à l'ensemble des informations relatives à tous les déplacements de l'auteur d'infraction, que ce soit en temps réel ou *a posteriori*, mais simplement aux informations nécessaires pour mettre en évidence une violation du périmètre de la zone d'exclusion. Les données relatives à sa position restent tout de même conservées dans l'ordinateur et la police peut en avoir besoin pour localiser un auteur d'infraction sur une nouvelle scène d'infraction, que ce soit pour l'inculper ou pour le disculper. La loi doit préciser dans quelles conditions la police peut accéder à ces données et définir la procédure à suivre. Elle doit aussi déterminer de façon précise au bout de combien de temps les enregistrements des déplacements d'un suspect ou d'un auteur d'infraction doivent être détruits.

Règle 13

Cette règle fait écho à la Règle 10 des Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation et à la Règle 8 des Règles pénitentiaires européennes. Voir aussi les règles 34 à 40 ci-dessous. Etant donné la grande disponibilité des données recueillies dans le cadre de la surveillance électronique et la facilité avec laquelle il est possible d'y accéder, il est important que le personnel soit formé à respecter les règles relatives à la protection des données et à la protection de la vie privée, car toute violation de ces règles peut constituer une atteinte aux droits et libertés des personnes visées.

Règle 14

Cette règle reprend la Règle 15 des Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation et la Règle 9 des Règles pénitentiaires européennes. Il est important que les organismes chargés de la mise en œuvre de la surveillance électronique soient inspectés de façon régulière par l'Etat et par une autorité indépendante. Il est essentiel que les rapports de ces organismes soient rendus publics. Dans certains cas, l'inspection peut être interne, c'est-à-dire conduite par le ministre chargé de la surveillance électronique tandis que, dans d'autres cas, elle peut être réalisée par un organe gouvernemental distinct (par exemple un organe d'inspection). Mais cela ne doit en aucun cas empêcher que la pratique fasse l'objet d'un contrôle totalement indépendant de la part d'institutions non-gouvernementales comme des ONG, des associations de citoyens, etc. C'est important, non seulement pour des raisons financières, mais aussi pour identifier les bonnes pratiques, et pour vérifier que la surveillance électronique ne porte pas atteinte aux droits de l'homme.

⁷ Wennerberg I., Marklund F. et Nimeus, *Electronic Tagging in Sweden*. Stockholm, Bra, 2005

Wennerberg I. and Holmberg S., *Extended use Electronic Tagging in Sweden: the offenders' and victims' views*. Stockholm, Bra, 2007.

IV. Conditions de la mise en œuvre de la surveillance électronique aux différentes phases de la procédure pénale

Règle 15

Dans la plupart des pays, on demande au suspect ou à l'auteur d'infraction concerné de donner son consentement formel à la mise en place de sanctions ou de mesures en milieu ouvert, y compris lorsqu'elles nécessitent son placement sous surveillance électronique. Dans certains pays, les règles varient en fonction des types d'intervention en milieu ouvert. Ainsi, en Angleterre et en Irlande du Nord, le consentement n'est pas nécessaire lorsque la surveillance électronique constitue une composante d'une sanction en milieu ouvert, mais il est nécessaire pour les prisonniers condamnés à des peines de prison courtes et pouvant bénéficier d'une libération anticipée sous surveillance électronique (en fait, tous ne donnent pas leur consentement ou ne se portent pas « volontaires » pour ce mode de surveillance parce qu'ils préfèrent rester en prison). En général, les tribunaux et les services de probation considèrent que l'expression du consentement à se soumettre à un contrôle en milieu ouvert constitue un premier signe de l'engagement et de la volonté de l'auteur d'infraction à accepter les modalités de cette forme de contrôle, et que c'est là un indicateur de sa volonté de s'y plier à l'avenir. Ces signes et ces indicateurs ont leur importance dans la mise en œuvre de la surveillance électronique. Cependant, c'est aussi pour des raisons pratiques que la technologie est inopérante si le suspect ou l'auteur d'infraction n'accepte pas de coopérer et de respecter les règles qui rendent la surveillance possible. Même si une personne accepte la pose d'un dispositif de surveillance, il ne sert pas à grand chose d'engager les dépenses nécessaires (temps passé par le personnel, frais de déplacement) si cette personne a par ailleurs déclaré d'emblée qu'elle n'avait aucune intention de rester enfermée pendant la période indiquée et selon les modalités arrêtées pour le couvre-feu ou la détention à domicile, ou qu'elle détruirait le dispositif à la première occasion. Lorsqu'un système de localisation par GPS est mis en place, le suspect ou l'auteur d'infraction doit rentrer chez lui et y rester pour recharger les batteries qui alimentent le matériel de surveillance et sans lesquelles il ne fonctionne pas. Cela nécessite de sa part un certain degré de coopération, ce que ne requiert pas le système plus simple de la surveillance électronique par fréquences radio. Dans certains cas, il faut recharger les batteries tous les jours, mais la qualité des batteries des dispositifs de surveillance électronique progresse (et la puissance des batteries augmente), si bien que ces cas sont de plus en plus rares. De façon tout à fait pertinente, certains fabricants désignent cette technologie comme étant « tributaire de son usager ».

Règle 16

On ne peut pas préjuger de l'utilité du placement sous surveillance électronique des suspects avant leur procès pénal. Il est important de ne pas élargir l'usage de cette mesure car, pour la plupart, les suspects – qui n'ont pas été condamnés et qui doivent donc être présumés innocents – peuvent être maintenus en milieu ouvert en toute sécurité pendant leur procès (chez eux ou parfois dans des résidences prévues à cet effet) sans qu'il soit nécessaire de mettre en place une surveillance intrusive. S'il le faut, on peut les surveiller en leur demandant de pointer périodiquement au poste de police à des horaires bien définis. Ils peuvent aussi être surveillés la nuit par un système de couvre-feu contrôlé par la police qui effectue des visites aléatoires chez les suspects pour vérifier qu'ils sont bien chez eux. Dans certains pays, les suspects bénéficient d'une assistance sociale avant leur procès pénal, bien qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une condamnation, simplement pour des raisons humanitaires, afin de répondre aux besoins que leurs familles ou qu'eux-mêmes peuvent manifester à ce moment difficile de leur vie. Dans certains pays, on considère que pour contrôler les couvre-feux et les détentions à domicile, la surveillance électronique est un moyen plus avantageux en coût et en personnel, surtout pour les suspects résidant dans des régions reculées. Mais ailleurs, elle est considérée comme une mesure équivalente en pratique au contrôle policier et utilisée simultanément à cette forme de contrôle. Quoiqu'il en soit, la décision de surveiller un suspect avant son procès pénal, et en particulier par surveillance électronique, doit être proportionnée aux risques que cette mesure entend prévenir (fuite, récidive, entrave au fonctionnement de la justice et menace à l'ordre public). Si ces risques peuvent être écartés par un moyen moins intrusif et plus propice à l'intégration sociale, ou s'il s'avère qu'ils sont inexistantes, alors le placement sous surveillance électronique avant un procès pénal n'est pas une mesure adaptée.

Règle 17

En général, la raison invoquée pour le placement sous surveillance électronique avant le procès pénal est qu'il permet de limiter le recours coûteux à la détention provisoire pour des infractions passibles d'emprisonnement ou pour les suspects qui représentent un risque grave et établi, et donc de maintenir un plus grand nombre de suspects en milieu ouvert.

Certains d'entre eux apprécient de pouvoir éviter la détention et de rester en famille en attendant le procès. En revanche, ceux qui s'attendent à être condamnés à une peine de prison sont moins enclins à accepter

d'être placés sous surveillance électronique avant leur procès si la durée de cette surveillance n'est pas déduite de celle de la peine prononcée à l'issue du procès. Pour cette raison, certains suspects préfèrent être maintenus en détention provisoire. Il faut reconnaître que, même si elle ne l'annihile pas entièrement, la surveillance électronique restreint la liberté du suspect. Selon les formes qu'elle prend et ses modalités de mise en œuvre, la surveillance électronique peut réellement s'avérer lourde et contraignante pour les personnes qui y sont soumises. C'est pourquoi dans certains pays cette mesure est considérée comme un mode d'exécution d'une peine de prison et que l'on déduit le temps passé sous surveillance électronique de la durée totale de la détention. Dans chaque pays, on évalue la proportion du temps passé avant le procès sous surveillance électronique pour la déduire du temps passé en prison en établissant des équivalences entre le temps passé sous surveillance et le temps passé en détention. La procédure suivie et les modes de calcul doivent être prévus par la loi.

Règle 18

Pour certaines infractions (notamment en cas de violence domestique, de filature ou d'agression sexuelle), il est en principe possible de protéger les victimes en configurant spécifiquement la technologie de la surveillance électronique de façon à ce qu'une alarme se déclenche pour les informer immédiatement, de même que la police, si jamais un auteur d'infraction placé sous surveillance arrive dans un périmètre prédéfini. Des expériences de surveillance électronique réalisées aux Etats-Unis dans ces conditions au moyen de fréquences radio se sont avérées d'une efficacité limitée si bien que, dans un avenir proche, tous les dispositifs de surveillance électronique, y compris ceux qui ont déjà été mis en place en Europe (en Espagne, au Portugal et, très prochainement, en Suède) utiliseront probablement la localisation par GPS. La localisation peut être réalisée de diverses façons pour protéger les victimes, qu'elles soient chez elles ou en déplacement. Mais quel que soit le système choisi selon les pays, il faut définir dès le début sa nature (la taille des zones d'exclusion, les dispositifs d'alarme, la rapidité de l'intervention de la police, etc.), son potentiel et ses limites, et les expliquer aux victimes afin qu'elles puissent mesurer les avantages et les risques que ce type de protection représente pour elles mais aussi parfois pour les enfants, et qu'elles puissent exprimer un consentement informé à la mise en place de cette mesure. Pour bien protéger la victime, il faut aussi définir des protocoles entre les organismes chargés de l'exécution de la surveillance afin que les suspects ou auteurs ne soient pas informés par erreur de l'endroit où se trouve la victime en recevant l'ordre de se tenir éloignés d'une zone dans laquelle ils ignoraient auparavant que la victime vivait désormais. D'après des expériences réalisées aux Etats-Unis, il semble que des femmes victimes de violence domestique aient bénéficié avec succès de dispositifs de localisation par GPS bien gérés et conçus pour les protéger avant le procès pénal, même si elles étaient relativement inquiètes au début⁸.

Règle 19

Dans les cas où l'auteur d'infraction a l'interdiction de pénétrer dans certaines zones, dites zones d'exclusion et contrôlées par GPS, la taille et le nombre de ces zones appellent des considérations éthiques. En ce qui concerne les auteurs d'infraction placés sous surveillance en milieu ouvert (et non de ceux qui en ont été extraits pour être emprisonnés), il faut présumer qu'ils ont le droit, en tant que citoyens, d'utiliser l'espace public. En effet, les autorités judiciaires et pénales ont fait confiance en leur capacité de respecter la loi et de participer à la vie quotidienne de la société et c'est ce qui doit faciliter leur réinsertion et leur désistance. Il peut néanmoins s'avérer utile de mettre en place une exclusion temporaire de certains lieux afin de diminuer le nombre d'infractions et de protéger les victimes. Dans les zones urbaines où la circulation est dense, la police peut considérer que seules de vastes zones d'exclusions, de plusieurs kilomètres de diamètres, peuvent garantir aux victimes une protection réaliste dans la mesure où, une fois qu'elle est alertée de la présence d'un suspect ou d'un auteur d'infraction à proximité du périmètre d'exclusion, la police a besoin de temps pour se déplacer jusqu'au lieu où se trouve la victime et/ou au lieu où l'auteur d'infraction a été repéré pour la dernière fois. C'est peut-être vrai, mais la définition de zones si vastes n'est pas pour autant souhaitable, parce qu'elle entraverait l'accès de l'auteur d'infraction à un vaste espace urbain, à ses infrastructures, et peut être à des amis et à des proches qui comptent à ses yeux. En ce qui concerne les personnes condamnées pour délits sexuels sur des mineurs, il faut se demander s'il est raisonnable de placer des zones d'exclusion autour de chaque école ou de chaque parc où l'auteur d'infraction est susceptible de se rendre dans la ville (c'est pour l'instant techniquement coûteux). En plus de l'évaluation des risques, il faut aussi interroger les auteurs d'infraction sur les mesures qu'eux-mêmes trouveraient utiles pour résister aux tentations et rester désistants.

⁸ Erez E., Ibarra P. R. et Lurie N. A., *Electronic Monitoring of Domestic Violence Cases - a study of two bilateral programmes*. *Federal Probation* 68(1), 2004; Erez E., Peter R. Ibarra P. R., William D. Bales W D. et Gur O. M., *GPS Monitoring Technologies and Domestic Violence: An Evaluation Study*, Washington: Department of Justice, 2012.

Il faut également s'interroger sur la durée de la période d'exclusion des zones interdites et sur le degré de cette interdiction. La loi doit définir des périodes maximales qui doivent pouvoir faire l'objet de recours. Pour encourager l'auteur d'infraction à respecter le principe de l'exclusion, il est possible de le rendre moins douloureux et contraignant en prévoyant un retour progressif dans les zones d'exclusion, pour permettre à l'auteur d'infraction de démontrer qu'il est fiable et digne de confiance au moment où le contrôle prend fin. Si l'auteur d'infraction se soumet aux interdictions d'accès à certaines zones, qu'il ne dépasse pas le périmètre de sécurité, mais qu'il doit malgré tout traverser une zone en voiture ou en transports en commun pour se rendre à son travail (ou dans tout autre secteur dont l'accès ne lui est pas interdit), il doit prévenir les autorités par téléphone de son intention de traverser la zone afin d'éviter qu'une fausse alerte ne soit envoyée aux victimes placées sous protection et de mobiliser inutilement les ressources policières.

Règle 20

Parmi les substances interdites, c'est aujourd'hui surtout pour la consommation d'alcool que l'on utilise la surveillance électronique à distance, mais peut-être qu'elle s'étendra bientôt à la consommation de drogues illégales. La surveillance a évolué, passant d'un simple contrôle de la localisation en milieu ouvert (qui permet néanmoins déjà un contrôle important de la personne concernée) à un contrôle direct du comportement, en particulier pour contrôler qu'une interdiction d'alcool est respectée après une infraction pénale liée à sa consommation. Certains pays où ce type d'interdiction est en cours depuis longtemps utilisent des moyens de contrôle non-électroniques, comme le test urinaire. Etant donné le caractère intrusif de ce type de contrôle et la dignité qu'il requiert de la part du personnel qui le pratique, le choix de recourir à des moyens de contrôle électronique de la consommation d'alcool pose de vraies questions, que ce soit dans le cadre d'une détention à domicile ou d'une surveillance des déplacements, ou encore qu'il s'agisse d'une mesure autonome. Qu'est-ce qui est le plus intrusif ? Est-ce le téléchargement quotidien de données numériques sur l'absorption d'alcool vers un centre de contrôle ou est-ce la remise régulière d'un échantillon d'urine à un officier de probation ? Pour répondre à cette question, il est légitime d'écouter le point de vue et les préférences des auteurs d'infraction et du personnel. Entre la surveillance électronique et le test urinaire, c'est ce dernier qui apparaîtra vraisemblablement comme le moyen le plus intrusif et le moins respectueux de la dignité. Certains auteurs d'infraction peuvent considérer que le contrôle continu de la consommation d'alcool joue un rôle thérapeutique et éducatif dès lors qu'il est intégré dans un programme thérapeutique global et ce, que leur objectif soit l'abstinence ou simplement une consommation plus modérée. Pour les auteurs d'infraction engagés dans une démarche de désistance, le port d'un bracelet à la cheville peut véritablement inciter à la sobriété et être intégré à un programme de réhabilitation sans susciter les dilemmes éthiques qui alimentent souvent les discussions sur la surveillance électronique.

Règle 21

Cette règle a pour but de développer la Règle 8 en incitant les autorités nationales à ne pas utiliser la surveillance électronique uniquement comme une mesure autonome mais aussi comme un élément d'interventions bien planifiées, ciblées pour guider l'auteur d'infraction et l'assister dans ses efforts vers une désistance durable. Il est important de noter qu'en Europe, la surveillance électronique est utilisée aussi bien comme une mesure autonome que comme une mesure intégrée. Dans le premier cas, l'imposition de restrictions spatiales et temporelles (couvre-feux, détention à domicile) contrôlées par surveillance électronique pendant le processus judiciaire – avant le procès pénal, dans le jugement, ou lorsque la personne concernée sort de prison – constitue en elle-même une sanction. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une mesure intégrée, les restrictions spatiales et temporelles sont utilisées en même temps que d'autres sanctions qui poursuivent des objectifs tel que le soutien, la réinsertion et le contrôle et qui sont souvent, mais pas toujours, mises en place par le service de probation.

Règle 22

Il est préférable de concevoir la surveillance électronique non pas comme un moyen de créer un « espace carcéral » au domicile de l'auteur d'infraction mais plutôt comme une mesure comparable à toutes les formes de contrôle partiellement restrictives en milieu ouvert, qui nécessitent d'intervenir à certains endroits, à certains moments et selon une certaine régularité (centres de probation, agence pour l'emploi, antennes de services communautaires) et qui permettent au suspect ou à l'auteur d'infraction, si nécessaire, de s'impliquer dans un emploi rémunéré, un traitement ou une formation. L'effet psychologique sur l'auteur d'infraction est réel : le cantonner à son domicile 24 heures par jour pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois en n'attendant uniquement de lui qu'il se plie à cette obligation n'est pas de nature à susciter une attitude responsable, peut-être même moins que dans une prison bien équipée. Mais ce qui est plus important encore, c'est que les personnes qui vivent avec l'auteur d'infraction soient soulagées qu'il puisse quitter son domicile pendant au moins une partie de la journée. Sinon, ce sont toujours ces personnes,

innocentes, qui doivent quitter la maison lorsque des tensions et des disputes surgissent, tout simplement parce que les auteurs d'infraction n'ont pas le droit de la quitter. En Angleterre et au Pays de Galles où les couvre-feux sous surveillance électronique mis en place au moment de la condamnation ou dans le cadre de libérations anticipées ne durent, depuis qu'ils existent, que 12 heures par jour au maximum (mais cette durée sera bientôt étendue à 16 heures), les auteurs d'infraction ont du « temps libre » et il peuvent aussi bénéficier d' « absences autorisées » (en cas d'urgence médicale, pour assister à l'enterrement d'un proche, etc.) pendant la durée du couvre-feu. D'autres pays imposent un maintien à domicile plus long et n'acceptent que les « absences autorisées », comme le dispositif mis en œuvre au Portugal avant le procès pénal, et le dispositif suédois de supervision intensive sous surveillance électronique (*Intensive Supervision with Electronic Monitoring*, ISEM). Le dispositif ISEM exige un emploi stable (ou une formation) et une participation hebdomadaire à des activités de réhabilitation ; le reste du temps, l'auteur d'infraction est soumis au couvre-feu sous surveillance électronique. Dans certains pays, ce n'est qu'après de longues périodes d'enfermement ponctuées d' « absences autorisées » accordées de façon discrétionnaire que les autorités envisagent de prononcer des sanctions ou des mesures assorties d'une surveillance électronique. Mais en principe, l'utilisation de la surveillance électronique dans le seul but de contrôler un enfermement de longue durée réduit les chances de réinsertion de la personne concernée et complique la situation des tiers qui vivent sous le même toit, même s'ils font le choix de s'en accommoder pour permettre à l'auteur d'infraction d'éviter la prison.

Règle 23

Cette règle énumère de façon non-exhaustive les usages de la surveillance électronique pour les auteurs d'infraction emprisonnés. Appliquée dans le cadre de dispositifs de libération progressive anticipée, cette surveillance présente deux avantages. En premier lieu, elle permet de mettre en place des dispositifs de libération temporaire en leur conférant le crédit et la légitimité sans lesquels la réticence du public compromettrait leur mise en œuvre durable. En second lieu, elle permet d'accorder une libération provisoire à des prisonniers représentant un risque plus élevé qui, autrement, n'auraient pas pu en bénéficier. En Catalogne, des prisonniers autorisés à travailler à l'extérieur de la prison sont placés sous surveillance électronique pour pouvoir passer la nuit chez eux (plutôt que de rentrer dans la « prison ouverte », appelée ainsi parce que les prisonniers ne s'y rendent que pour dormir). En Suède, on utilise la surveillance électronique dans quatre prisons ouvertes pour permettre aux prisonniers de bénéficier d'un régime plus souple avant leur libération et récemment, un autre dispositif de libération temporaire a été mis en place qui utilise la localisation par GPS pour les jeunes auteurs d'infraction placés dans des institutions.

Règle 24

Il s'agit manifestement d'un moyen de recourir à la surveillance électronique pour limiter le recours à l'emprisonnement et permettre aux auteurs d'infractions condamnés à une peine de prison de purger leur peine en milieu ouvert, à certaines conditions, pendant une période équivalente ou proportionnelle. Le dispositif suédois de supervision intensive sous surveillance électronique (*Intensive Supervision with Electronic Monitoring*, ISEM) en est une illustration.

Règle 25

Cette règle n'a pas pour objectif de favoriser le placement sous surveillance électronique de tous les auteurs d'infraction libérés avant d'avoir purgé la totalité de leur peine, ce que la plupart d'entre eux ne souhaiteraient pas. Mais dans certains cas, en particulier pour ceux qui ont passé beaucoup de temps dans une prison fermée, il a été démontré qu'une libération progressive était préférable à un passage abrupt de la prison au milieu ouvert. Le risque de récidive est élevé pendant la période qui suit la libération. Le placement sous surveillance électronique – ajoutée à la perspective d'un retour au régime carcéral en cas de violation de ses conditions – constitue un moyen de maintenir le contrôle tout le réduisant. Dans beaucoup de pays, la libération anticipée est une mesure accordée de façon discrétionnaire qui permet aux autorités pénitentiaires d'encourager les prisonniers à bien se conduire puisque c'est le bénéfice qu'ils peuvent retirer de leur bonne conduite. Dans ce contexte, le placement sous surveillance électronique (par fréquence radio ou GPS) peut les y encourager. Le contrôle qu'il permet d'exercer est aussi susceptible de rassurer le public quant au fait que la libération anticipée ne constitue pas une menace pour la sécurité publique. Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, où les personnes condamnées à de courtes peines de prison bénéficient depuis longtemps d'un dispositif de libération anticipée sous surveillance électronique, pendant une période maximum de 135 jours, on a pu constater que la libération anticipée sous surveillance électronique n'augmentait pas le risque de récidive par rapport à des auteurs d'infraction équivalente qui avaient purgé la totalité de leur peine en prison. Qu'ils recourent à la surveillance électronique ou pas, les dispositifs de libération conditionnelle sont destinés davantage à réduire la pression accumulée par une population carcérale croissante qu'à introduire une progression dans le processus de libération anticipée de tel ou tel

prisonnier, mais il ne faut pas que ces deux objectifs entrent en contradiction. Ces dispositifs de libération anticipée peuvent permettre des économies considérables⁹, mais ils peuvent aussi constituer en eux-mêmes un motif pour justifier un placement sous surveillance électronique qui permettra d'améliorer leur mise en œuvre.

Règle 26

En raison du risque représenté par certains délinquants sexuels ou par des auteurs d'infraction violents, qui peuvent continuer de représenter un danger au-delà de la durée de leur peine de prison, plusieurs pays ont mis en place de nouvelles formes de détention provisoire ou de contrôle à visée protectrice en milieu ouvert. Dans ce contexte, les différents modes de surveillance électronique sont examinés et c'est ainsi que, par exemple, en Ecosse, le couvre-feu sous surveillance électronique est l'une des conditions préalables au prononcé d'un ordre de protection visant un délinquant sexuel à sa sortie de prison (*Sex Offender Protection Order*, SOPO). Après que la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée contre le maintien de délinquants sexuels en prison à des fins de prévention en Allemagne, le Gouvernement fédéral a instauré la localisation par GPS pour les délinquants sexuels ou les auteurs d'infraction violents lorsqu'ils sortent de prison à compter de janvier 2011. Ces auteurs d'infraction posent évidemment des difficultés éthiques. En Allemagne, leur consentement n'est pas requis et les données relatives à leurs déplacements recueillies par GPS peuvent être transmises à la police pendant trois mois et utilisées dans le cadre d'autres enquêtes avant d'être effacées. Bien que ces mesures répondent à un but légitime de protection du public, elles ont un impact important sur les auteurs d'infraction et leur famille.

V. Aspects éthiques

Règle 27

Malgré le principe général de non-discrimination applicable à la surveillance électronique à toutes les phases de la procédure pénale (voir Règle 7), il peut arriver que l'âge ou le handicap, y compris sur le plan psychiatrique, nécessite une approche individuelle particulière. Aux Pays-Bas, la première personne soumise à la localisation par GPS était un homme de 83 ans condamné pour des délits sexuels. Le juge n'était pas favorable à une peine d'emprisonnement, bien que cette peine fût justifiée par la gravité de l'infraction et le niveau de risque établi. La surveillance électronique n'est peut-être pas un outil adapté aux personnes âgées ou mentalement déficientes, même si, à première vue, elle peut apparaître comme une bonne alternative à la prison. Face à un suspect ou un auteur d'infraction pour qui ni la prison ni la surveillance électronique n'est adaptée, il faut envisager des alternatives. En l'état actuel de la recherche, l'impact du placement de mineurs sous surveillance électronique sur le taux de récidive n'est pas évident. Pour autant, il semble déraisonnable d'écarter cette possibilité au seul motif de l'âge, comme certains pays européens l'ont fait, parce qu'il est important de maintenir les mineurs hors de la prison et de leur permettre d'être placés dans des institutions. La surveillance électronique ne doit pas être utilisée selon une approche punitive et, de la même façon qu'avec les adultes, elle peut être associée à d'autres interventions orientées vers la réinsertion et le soutien de ces mineurs. Elle peut donc être utile pour les maintenir dans leur famille et pour leur permettre de sortir s'ils sont placés en institutions. Certains parents y sont favorables. Après avoir été opposée au recours à la surveillance électronique pour les mineurs, la Suède a récemment commencé à utiliser la localisation par GPS pour contrôler des jeunes condamnés pour des infractions graves et placés dans des institutions afin qu'ils puissent en sortir de façon ponctuelle.

Règle 28

On entend régulièrement de la part des médias ou parfois d'experts de cette technologie, que la surveillance électronique se trouverait renforcée si, aux fonctions de localisation, on ajoutait une fonction permettant d'immobiliser un auteur d'infraction en lui infligeant une décharge électrique comparable au Taser, par exemple lorsqu'il s'approche du périmètre de la zone d'exclusion. Cela est techniquement faisable en plaçant une batterie puissante et contrôlable à distance dans le bracelet de la cheville, mais jamais un tel dispositif n'a été utilisé où que ce soit dans le monde, bien qu'il ait été envisagé en Afrique du Sud autrefois. Un tel usage causerait des douleurs physiques constitutives de peines ou de traitements inhumains, ce qui est interdit par la CEDH.

De la même façon, on entend parfois que la surveillance des auteurs d'infraction par localisation serait plus efficace avec un dispositif de puce sous-cutanée plutôt qu'un dispositif portatif. L'implantation de puces dans

⁹ Selon l'estimation officielle, l'Angleterre et le Pays de Galles ont économisé 31 millions de livres par an grâce à la libération anticipée sous surveillance électronique. Voir National Audit Office, *The Electronic Monitoring of Adult Offenders*, London, The Stationery Office, 2006.

le corps humain est également possible, pas forcément ou pas uniquement pour localiser une personne ; elle peut avoir des avantages en tant qu'acte à visée médicale plutôt que pénale (par exemple pour les patients souffrant de démence). D'une façon générale, le Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies s'est déjà prononcé sur les dangers des implants¹⁰. En l'état actuel, les puces n'ont qu'une portée limitée si l'on veut les utiliser à des fins de localisation et il n'a pas été démontré qu'elles présentaient des avantages évidents ou déterminants par rapport aux petits dispositifs portatifs. Ces techniques de surveillance électronique peuvent être douloureuses et elles portent atteinte à l'intégrité corporelle, ce qui n'est pas le cas des dispositifs portatifs. Elles ne sauraient être légitimées par le consentement d'une personne qui, de façon subjective, les préférerait à la prison, et elles doivent être interdites.

Règle 29

La protection des données fait l'objet de nombreuses normes détaillées et obligatoires. Ainsi, le premier instrument est la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 108). L'article 8, paragraphe 1, de la CEDH dispose que « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a défini les limites de l'exercice de ce droit. Elle s'est notamment prononcée sur les limites autorisées à l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit.

Le développement des technologies modernes, et notamment de la surveillance électronique, accroît les possibilités d'ingérence dans la vie familiale et privée d'un auteur d'infraction et permet de recueillir, stocker, gérer et partager un grand nombre de données personnelles. En matière pénale comme dans les autres domaines de la vie publique, il est indispensable de définir des principes et des normes afin de bien encadrer et protéger les droits des personnes concernées.

Règle 30

Les services de probation, pénitentiaires et de police ont accès à d'énormes quantités d'informations recueillies et stockées dans le cadre du processus pénal. Ils ont l'autorité requise et donc la possibilité d'utiliser ces données. C'est pourquoi il est nécessaire de définir des règles précises, à la fois pour reconnaître l'ampleur des compétences attachées à ces organismes et pour souligner la responsabilité qui pèse sur eux lorsqu'ils utilisent des données personnelles d'une façon qui est susceptible de constituer une ingérence dans l'exercice des droits au respect de la vie familiale et privée. Ces règles doivent réglementer la collecte, la gestion automatique, le stockage et le partage de ces données de façon à garantir que ces tâches poursuivent un but légitime, qu'elles soient justes et qu'elles s'inscrivent dans un cadre légal. Elles doivent également réglementer les procédures permettant d'effacer ces données au-delà d'une certaine durée.

Règle 31

La Règle 31 souligne qu'il ne suffit pas de définir des règles régissant la collecte, le stockage et le partage de ces données mais qu'il est nécessaire de prévoir des sanctions et des mesures efficaces en cas de violation intentionnelle des règles ou de négligence de ces règles. On ne peut garantir le respect efficace et effectif de normes et d'interdictions si aucune mesure n'est prévue pour sanctionner leur violation.

Règle 32

Dans les pays où des entreprises privées sont chargées de contrôler les personnes placées sous surveillance électronique, il faut définir des mesures sanctionnant de la même façon que pour les organismes publics la collecte, la gestion ou le partage des données lorsqu'ils sont effectués en violation de la loi ou de façon négligente.

Il faut noter aussi qu'il existe des pays où les entreprises privées impliquées dans la mise en place de la technologie de la surveillance ou dans le contrôle des auteurs d'infraction ne divulguent pas les données aux organismes impliqués dans le processus pénal et où la loi les autorise à préserver la confidentialité de ces données. Par exemple, dans certains cas, les services de probation sont informés lorsqu'un auteur d'infraction localisé par GPS entre dans le périmètre d'une zone d'exclusion mais ils n'ont pas le droit

¹⁰ Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies, *Aspects éthiques des implants TIC dans le corps humain*, Opinion n° 20 présentée à la Commission européenne, 2005 ; Nellis M., *Implant Technology and the Electronic Monitoring of Offenders: old and new questions about compliance, control and legitimacy*, in Crawford A. and Hucklesby A. (eds) *Legitimacy and Criminal Justice* Cullompton, Willan, 2012.

d'obtenir les détails de ses déplacements. Pour autant, ces données peuvent et doivent être conservées pendant une période définie par la loi pour que les organismes autorisés, comme la police, puisse y accéder s'ils en font la demande et si cela est nécessaire dans le cadre d'une enquête pénale. Là encore, il faut prévoir des sanctions pour empêcher les organismes privés de maintenir la confidentialité de données qui pourraient être utiles pour prévenir ou sanctionner un comportement délictuel ou pour protéger des victimes.

Règle 33

Comme toutes les technologies numériques modernes, celles auxquelles on a recourt pour la surveillance électronique peuvent être améliorées par l'acquisition d'une version plus avancée. Les fabricants vendent cette option comme un outil indispensable pour améliorer la performance de l'outil, et les organismes officiels eux-mêmes recherchent parfois cette fonction dans un souci d'être toujours à jour. Qu'il s'agisse d'infrastructures (comme les réseaux de téléphonie mobile), de matériel informatique (par exemple, les puces GPS) ou de logiciels (comme les programmes de traitement des données, les techniques de cryptage), les innovations technologiques appliquées à la surveillance électronique améliorent peut-être la qualité et le coût du service fourni aux organismes impliqués dans le processus pénal ainsi que la façon dont les auteurs d'infraction, les suspects et leurs familles vivent la surveillance. Il faut néanmoins prendre soin de vérifier quelles sont réellement les implications des évolutions technologiques sur la surveillance électronique. Certaines peuvent être positives et utiles, d'autres non. L'amélioration technologique de la surveillance électronique ne va pas toujours de pair avec une amélioration sur les plans social et éthique et elle ne doit pas constituer un objectif en soi.

VI. Personnel

Règle 34

Cette règle vient souligner que l'ensemble du personnel et tous les employés chargés de la mise en œuvre des sanctions et des mesures utilisées dans le cadre du processus de justice pénale doivent être guidés par les mêmes principes éthiques et professionnels, qu'ils soient employés par des organismes publics ou par des entreprises privés.

Règle 35

Cette règle découle de la Règle 13 et souligne une fois encore la nécessité de recruter un personnel en nombre suffisant pour ne pas compromettre le fonctionnement efficient et efficace de la surveillance électronique et pour permettre une intervention rapide dès que le moindre dysfonctionnement est signalé.

Cette règle souligne également la nécessité de former le personnel de façon suffisante et régulière afin de garantir le plus grand professionnalisme possible de sa part. Les formations techniques sur l'installation, l'entretien et la réparation du matériel sont très importantes mais, plus encore que de compétences techniques, le personnel impliqué dans la surveillance (sur le terrain ou bien dans des centres de surveillance) a besoin de pouvoir expliquer aux suspects ou aux auteurs d'infraction et à leurs familles selon quelles modalités la surveillance électronique sera mise en place, quels les horaires ils devront respecter, quelles procédures seront déclenchées s'ils ne respectent pas les modalités agréées et quelles sont les règles régissant les absences autorisées. Enfin, le personnel doit être capable de s'impliquer de façon humaine et constructive auprès d'individus qui ressentent peut-être de l'inquiétude ou de la colère face à la perspective et aux conséquences de leur placement sous surveillance électronique.

Règle 36

En raison de leur nature, les systèmes de surveillance électronique sont en grande partie automatisés, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des périodes de présence et d'absence du domicile, la localisation constante dans l'espace public (pour les dispositifs de localisation par GPS), la violation du périmètre d'une zone d'exclusion, ou encore l'envoi d'instructions par s.m.s. en cas de perte du signal ou de batterie faible. De même, la réponse immédiate aux violations, qu'il s'agisse de lettres, de s.m.s. ou d'appels téléphoniques d'alerte, peut être soit automatisée soit personnelle. Même si, en effaçant toute dimension personnelle dans la relation entre les auteurs d'infraction et les autorités, l'automatisation présente l'avantage de l'impartialité et de la cohérence, elle est aussi dangereuse en raison du caractère impersonnel de l'intervention. La question de l'équilibre entre la communication personnelle et automatisée doit faire l'objet d'un examen attentif, de façon à ne pas donner aux auteurs d'infraction le sentiment qu'ils sont contrôlés par une machine désincarnée et dissociée de la démarche personnalisée de professionnels qui peuvent soutenir dans leur démarche de désistance vers une vie respectueuse de la loi.

Règle 37

Il est important que le personnel actualise régulièrement ses connaissances et ses compétences en matière de surveillance électronique parce que les technologies évoluent rapidement dans ce domaine. Il est important de trouver la technologie qui apporte la meilleure assistance possible en vue de la réinsertion et de la désistance de la personne surveillée. Selon les cas, il peut être utile ou pas de se mettre à jour avec des versions plus sophistiquées. Il faut évaluer régulièrement l'impact des évolutions techniques et s'interroger sur les effets potentiellement dommageables qu'elles peuvent avoir sur la vie privée des suspects ou des auteurs d'infraction (et sur leur propension à commettre une infraction) ainsi que sur leurs familles et sur les tiers.

Règle 38

Qu'il s'agisse des employés des services de probation, de police ou de la prison, des employés d'un fabricant de la technologie dans le secteur commercial ou d'un fournisseur lié par un contrat de sous-traitance, le personnel doit être formé pour pouvoir poser des bracelets de cheville, installer des dispositifs de surveillance du domicile (qui captent le signal émis par le bracelet), des chargeurs pour les batteries de GPS, etc. Dans ce domaine, les compétences techniques sont importantes en raison de leur impact sur les suspects, les auteurs d'infraction et leurs familles : tout dysfonctionnement peut être source de gêne ou de désagrément ou, ce qui est pire, générer des informations erronées sur l'emplacement d'un auteur d'infraction ce qui peut avoir des conséquences catastrophiques.

Règle 39

Dans certains pays, on part du principe que le personnel chargé de la mise en œuvre de la surveillance électronique n'entretient pas de contact prolongé avec les suspects et les auteurs d'infractions, en particulier avant la tenue du procès pénal. On considère que, pour l'essentiel, sa tâche consiste davantage à installer et manipuler le matériel, contrôler les écrans d'ordinateurs, recueillir et traiter les données. Cela est particulièrement vrai pour les employés du secteur privé. Même dans les pays où les services de probation ou de police sont chargés de la surveillance électronique, il peut y avoir une division interne des tâches entre les professionnels et les employés moins qualifiés qui ne font que mettre en place le matériel et contrôler les écrans. Qu'ils soient embauchés par des organismes privés ou par des institutions publiques, ces employés doivent recevoir la formation nécessaire pour pouvoir aborder les suspects, les auteurs d'infraction et leurs familles avec humanité. Il faut qu'ils soient formés pour comprendre et prendre en compte les particularités de la situation personnelle que connaît chacune des personnes placées sous surveillance électronique, pour prendre des décisions équilibrées (conjointement avec des collègues plus expérimentés) lorsque des difficultés surviennent dans la maison et que les personnes surveillées manquent à leurs obligations. Dans les cas où des organisations privées et publiques se partagent la responsabilité de travailler auprès d'auteurs d'infraction placés sous surveillance électronique et qui bénéficient en même temps de mesures de soutien et de réinsertion, les employés des deux côtés doivent être formés à une coopération réciproque.

Règle 40

Ce n'est pas parce qu'une personne fait preuve de sa capacité à travailler de façon humaine et constructive auprès d'auteurs d'infraction qu'elle aura la même disposition auprès des victimes. Une formation spécifique est nécessaire pour développer des compétences de compréhension de leurs besoins et de leurs craintes. Cette formation doit mettre l'accent sur la façon d'exposer la nature, les capacités et les limites des technologies de surveillances.

VII. Travail avec le public, études et évaluation

Règle 41

La perception des interventions pénales, qu'elles soient considérées comme légitimes ou pas, varie selon que le grand public a reçu l'information suffisante, à partir des informations disponibles et du travail des médias, pour comprendre l'éventail de mesures ou de sanctions auxquelles on peut avoir recours vis-à-vis de suspects ou d'auteurs d'infraction. Les perceptions erronées du contrôle en milieu ouvert sont monnaie courante. Le plus souvent, on sous-estime les avantages qu'il représente par rapport à l'emprisonnement, ou alors on exagère sa capacité à contrôler les auteurs d'infraction. Mais des études montrent que, lorsqu'il est bien informé sur les modalités d'application des mesures et des sanctions à chaque personne concernée, le public est plus enclin à soutenir ce type de décision et à formuler une analyse constructive. Certaines opinions empreintes d'exagération reflètent des attentes disproportionnées vis-à-vis des différents modes de surveillance électronique, de leur potentiel, des résultats qui peuvent en être attendus, et elles

réduisent d'autant la valeur d'un contrôle entièrement humain. Au contraire, des attentes déçues, étayées peut-être par quelques échecs longuement évoqués auprès du public, sont susceptibles d'entamer la confiance de ce dernier et de nourrir la réticence des autorités et des administrations pour en faire un usage constructif. Cela dit, il est exact que la surveillance électronique soulève de vraies questions sur le contrôle et la vie privée, et ce plus d'autres formes de contrôle en milieu ouvert. Il est donc important d'en débattre publiquement. Selon les pays, l'introduction de la surveillance électronique a donné lieu à des discussions plus ou moins vives selon le niveau de couverture des questions de justice pénale dans les médias et en fonction de la façon dont les autorités étatiques ont fait en sorte que la surveillance électronique soit présentée dans les médias. Par exemple, lorsqu'il a introduit la localisation par GPS, le service de probation des Pays-Bas a considéré qu'il était indispensable de définir une stratégie de communication. De son côté, la Suède a pris plusieurs mesures pour garantir que les victimes accueilleraient la surveillance électronique comme une sanction acceptable et légitime.

Règle 42

Les premiers pays européens à avoir utilisé la surveillance électronique faisaient en général des évaluations de leurs programmes pilotes, dont les résultats suffisaient à justifier que l'on y recoure de façon limitée, pour certains auteurs d'infraction et dans certaines situations. Ils alimentaient aussi la croyance selon laquelle elle contribuait sans doute à réduire le recours à la détention et son coût¹¹. En principe, il est toujours utile d'évaluer l'efficacité des interventions pénales : celles-ci ne sauraient être imposées de façon inconsidérée aux auteurs d'infraction (ou aux victimes) à moins qu'elles soient susceptibles de produire les effets escomptés. Si les dispositifs d'intervention sont mal conçus et que leurs objectifs ne sont pas remis en question (quelle qu'en soit la raison), alors il ne sert pas à grand-chose d'évaluer leur méthode pour faire évoluer la politique pénale. Or les critiques exprimées sur la surveillance électronique y voient une méthode plus idéologique que pragmatique, dont le développement a été bien au-delà de ce que les évaluations préconisaient¹². Depuis que la surveillance électronique existe en Europe, elle a fait l'objet de nombreuses études portant sur le processus lui-même ou sur son évaluation. Ces études varient selon les pays et elles font appel à des méthodes diverses, plus ou moins sophistiquées, mais la pratique met bien en évidence la diversité des cultures et des priorités nationales. Ces études, ainsi que les études américaines, reflètent un certain consensus autour de l'idée que la surveillance électronique contribue à éliminer les infractions pendant la période où elle est appliquée, mais aucun élément ne permet d'affirmer qu'elle peut avoir un effet à plus long terme sur les attitudes et les comportements (comme on l'a dit, la probation a cet effet à long terme), bien que des études suisses qui ont comparé les effets à long terme de la surveillance électronique et du travail d'intérêt général sur des groupes d'auteurs d'infraction comparables aient mis en évidence une diminution plus importante du taux de récidive après un travail d'intérêt général qu'après une période de surveillance électronique¹³. Il a été démontré que les suspects, les auteurs d'infraction et leurs familles trouvent l'expérience de la détention à domicile sous surveillance électronique pénible, même s'ils la préfèrent largement à la prison¹⁴. Il semble que même le couvre-feu contrôlé sous surveillance électronique et utilisé comme mesure autonome puisse encourager certains auteurs d'infraction à envisager leur désistance¹⁵. Pour autant, il paraît préférable d'utiliser cette mesure comme une première étape et de la consolider par l'assistance de professionnels susceptibles d'aider les auteurs d'infraction à se tenir à leur décision de renoncer à la délinquance. Il n'existe pas vraiment de consensus sur la meilleure façon d'associer la surveillance électronique à d'autres mesures de soutien, mais les dispositifs prévus en Suède et dans la Hesse, en Allemagne, constituent des modèles de bonnes pratiques à cet égard¹⁶. La durée de la période de surveillance électronique des sanctions ne fait pas non plus l'objet d'une position arrêtée : est-ce que la détention à domicile devient d'autant plus difficile à supporter qu'elle s'étend sur une longue période ? Peut-on trouver un équilibre et accroître sa durée si un couvre-feu de quelques heures est instauré pour permettre à l'auteur d'infraction d'avoir du « temps libre » ? Pour l'instant, il n'existe pas de point d'entrée unique par lequel la recherche européenne sur la surveillance électronique serait rassemblée, coordonnée, et accessible, mais peut-être que la méta-évaluation du consortium Campbell Consortium sur les études

¹¹ Mortimer et May C., *Electronic Monitoring in Practice: the second year of the trials of the curfew orders. Home Office Research Study 177*. London: Home Office, 1997; Wennerberg I., Marklund F. et Nimeus, *Electronic Tagging in Sweden*, Stockholm, Bra, 2005.

¹² Mair G., *Electronic Monitoring in England and Wales: evidence-based or not? Criminal Justice* 5, pp. 257-277, 2005.

¹³ Killias M., Gillieron G., Kissling I. et Villetaz P. (2010) Community Service Versus Electronic monitoring - what works better? Results of a randomised trial. *British Journal of Criminology* 50. 1155-1170.

¹⁴ Vanhaelemeesch D. et Vander Beker T. *Electronic Monitoring: convict's experiences in Belgium*, in *Social Conflicts, Citizens and Policing*, Antwerp, Government of Security Research Paper Series (GofS) Series 6, 2012.

¹⁵ Hucklesby A. *Vehicles of Desistance? The impact of electronically monitored curfew orders: Criminology and Criminal Justice* 8, pp. 51-71, 2008; Hucklesby A., *Understanding Offender's Compliance: A case study of electronically monitored curfew orders, Journal of Law and Society* 36(2), pp. 48-71, 2009.

¹⁶ Haverkamp R., *Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug: Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug? Eine rechtsvergleichende, empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Schweden*, Freiburg, Max-Planck-Institute, 2002.

réalisées au niveau mondial sur la surveillance électronique¹⁷, à paraître prochainement, permettra d'avoir un tableau précis de l'état de la recherche.

¹⁷ Le Consortium Campbell réalise des méta-évaluations de la recherche sur les différents types de mesures pénales. Il est communément considéré comme l'organisme de référence en ce qui concerne l'appréciation des connaissances sur l'efficacité. Sa méta-évaluation sur la surveillance électronique devrait paraître en 2013.