
LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DES JUSTICIABLES

Olivier LEGRAND

ETAT DE LA QUESTION
Septembre 2015



« C'est bien le contrôle de la liberté qui forme le cœur de la surveillance électronique. Autrement dit, les métaphores habituelles de la prison à domicile ou de l'alternative à l'emprisonnement sont inadéquates et fortement idéologiques. Quand nous parlons de surveillance électronique, nous parlons de la digitalisation du contrôle de la liberté. »

D. Kaminsky, « La surveillance électronique des justiciables : légitimité publique et livraison privée », in Punir Dehors, Archives de politique criminelle, n°35, 2013, p. 111

1. Introduction	4
2. La surveillance électronique en Belgique : une réalité multiple	5
2.1. Différentes catégories de mesures	5
2.1.1. Détention préventive sous surveillance électronique.....	5
2.1.2. Condamnations à des peines de prison de moins de trois ans.....	6
2.1.3. Condamnations à des peines prisons de plus de trois ans.....	6
2.1.4. Mise à disposition sous surveillance électronique.....	7
2.1.5. La surveillance électronique comme peine autonome.....	7
2.2. Différents types de technologies	8
2.2.1. Le bracelet électronique.....	8
2.2.2. Le box.....	9
2.2.3. L'unité mobile (GPS).....	9
2.3. La sixième réforme de l'Etat et la communautarisation partielle de la surveillance électronique	9
2.4. Les ressources de la personne sous surveillance électronique	11
3. Analyse critique	12
3.1. Quelques clichés sur la surveillance électronique	13
3.2. Dérives potentielles de la surveillance électronique	17
4. Conclusion	21

1. Introduction

Voici maintenant 12 ans que la surveillance électronique des justiciables a été introduite en Belgique. Depuis lors, sur un plan quantitatif, son succès ne s'est jamais démenti : en juin 2015, 1.965 justiciables portaient un bracelet électronique, et ce nombre est appelé à augmenter dans les prochaines années. Il est à mettre en relation avec le nombre de détenus, 11.200, à la même période.

La surveillance électronique a pris une place importante dans notre arsenal répressif, bénéficiant d'un soutien réel auprès des citoyens, car perçue comme plus humaine que la prison, tout en garantissant la sécurité de la population.

Cette perception globalement n'est sans doute pas étrangère au fait que la surveillance électronique a tendance à se voir mise à toutes les sauces, l'inventivité de certains parlementaires étant quasiment sans limites à cet égard, spécialement à droite du spectre politique, ainsi qu'en témoignent notamment la proposition de résolution pour l'établissement du port du bracelet électronique pour les conjoints violents, déposée le 27 novembre 2014 par Denis Ducarme (MR), ainsi que la suggestion de Denis Ducarme toujours, non encore traduite dans une proposition de loi, de recourir au bracelet électronique pour les « suspects de radicalisme ».

La question se pose toutefois de savoir si cette appréciation généralement positive de la surveillance électronique est justifiée.

La surveillance électronique permet-elle vraiment de faire diminuer la (sur) population carcérale ? Garantit-elle de meilleurs résultats que la prison en termes de récidive ? La perception d'une mesure plus humaine que l'enfermement est-elle réellement justifiée ? Faut-il s'inquiéter du rôle grandissant du secteur privé dans le cadre de sa mise en œuvre ? Et le récent transfert de l'exécution des peines extra muros aux communautés ne risque-t-il pas de compromettre l'avenir de cette mesure ?

C'est à ces interrogations que le présent Etat de la question de l'IEV entend répondre, étant entendu que le sujet a fait l'objet de publications aussi nombreuses et que développées dans la littérature scientifique, auxquelles le lecteur qui souhaitera en savoir plus est renvoyé (voyez notamment M. Devresse, « La surveillance électronique des justiciables », CRISP, n°2227-2228, 2014; D. Kaminsky, « La surveillance électronique des justiciables : légitimité publique et livraison privée », in Punir Dehors, Archives de politique criminelle, n°35, 2013).

Notre approche est divisée en deux parties :

- la première, descriptive, a pour finalité d'expliquer la diversité de mesures qui se cachent sous l'appellation « surveillance électronique » et mettre en évidence certaines difficultés qu'elle rencontre ;
- la seconde, critique, vise à porter une appréciation sur le système actuel de surveillance électronique, en examinant si les vertus qu'on lui prête sont ou non justifiées et en pointant certains risques de dérive.

2. La surveillance électronique en Belgique : une réalité multiple

Sous la même étiquette de surveillance électronique, se dissimulent en réalité plusieurs mesures, qui diffèrent l'une de l'autre de par leur finalité et leur degré d'accompagnement, ainsi que différentes technologies.

Autrefois de la responsabilité exclusive de l'autorité fédérale, la surveillance électronique dépend désormais en grande partie des communautés : cette situation peut, on va le voir, être source d'une série de difficultés.

Enfin, la question des ressources financières de la personne sous surveillance électronique demeure, plus que jamais, un vrai problème.

2.1. Différentes catégories de mesures

Il existe quatre types de surveillance électronique. Un cinquième, la surveillance électronique comme peine autonome, s'y ajoutera prochainement.

2.1.1. Détention préventive sous surveillance électronique

Lorsqu'une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction, le juge d'instruction et les juridictions d'instructions peuvent décider de la placer en détention préventive sous surveillance électronique.

Ce type de surveillance électronique s'effectue au moyen du système GPS, permettant la géolocalisation en permanence du justiciable. Celui-ci a l'obligation de rester en permanence à l'adresse renseignée et ne peut s'absenter que pour des déplacements autorisés.

Il s'agit donc bien d'une manière spécifique d'être en détention préventive, et non d'une alternative à celle-ci. Ceci explique un schéma de surveillance particulièrement strict (ne permettant pas de conserver un emploi, les sorties au travail étant interdites), l'absence de mesure d'accompagnement et l'absence d'enquête préalable au placement.

2.1.2. Condamnations à des peines de prison de moins de trois ans

Lorsque la personne est condamnée à une peine de prison de moins de trois ans, celle-ci peut être exécutée sous la forme d'une surveillance électronique : il s'agit donc bien d'une modalité de l'exécution de la peine de prison, que peut décider d'octroyer le directeur de prison.

A l'origine, le législateur souhaitait que toutes les décisions en matière de surveillance électronique ne relèvent plus de l'administration mais d'une juridiction, le juge d'application des peines.

Faute d'entrée en vigueur de certaines dispositions des lois du 17 mai 2006, qui prévoyait de confier au juge d'application des peines l'aménagement des peines privatives de liberté dont le total à exécuter n'excède pas trois ans, c'est l'administration pénitentiaire qui continue aujourd'hui à assumer cette compétence. Ce qui, au passage, lui permet de disposer d'un levier intéressant pour maîtriser les flux de détenus, un avantage non négligeable dans un contexte de surpopulation carcérale chronique¹.

2.1.3. Condamnations à des peines prisons de plus de trois ans

Lorsqu'une personne est condamnée à une ou plusieurs peines de prison dont la partie ferme excède trois ans, le tribunal d'application des peines peut, à la demande écrite du condamné, lui octroyer la surveillance électronique.

Pour introduire sa demande, le condamné doit se trouver, à six mois près, dans les conditions de temps pour l'octroi d'une libé-

.....
¹ Au sein de cette catégorie de peines de prison de moins de 3 ans, il faut distinguer les peines de prisons de 0 à 8 mois de celles de 8 mois à 3 ans :

- dans le premier cas, qui concerne les personnes condamnées à une ou plusieurs peines de prison dont la partie ferme excède 4 mois et ne dépasse pas 8 mois, la personne ne sera pas incarcérée et effectuera sa peine à son lieu de résidence, sans accompagnement par un assistant de justice ;
- dans le second cas, à savoir lorsqu'une personne est condamnée à une ou plusieurs peines de prison dont la partie ferme excède 8 mois et ne dépasse pas 3 ans, un assistant de justice est désigné pour accompagner la personne depuis sa sortie de prison et tout au long de sa surveillance électronique.

ration conditionnelle. Un assistant de justice est désigné dès la décision d'octroi de la surveillance électronique.

Dans ce cas, la procédure dépend d'une juridiction et non plus de l'administration, et se déroule en lien étroit avec la procédure de libération conditionnelle.

2.1.4. Mise à disposition sous surveillance électronique

La mise à disposition du tribunal d'application des peines est une peine complémentaire, de minimum cinq ans et de maximum quinze ans, qui doit ou peut être prononcée dans les cas prévus par la loi aux fins de protection de la société à l'égard de personnes ayant commis certains faits graves.

Le tribunal d'application des peines décide, avant la fin de la période de détention, s'il y a lieu de maintenir le condamné en prison au terme de sa peine ou de le libérer sous surveillance. Il peut, dans ce dernier cas, décider de placer le condamné mis à disposition sous surveillance électronique.

Dans ce cas également, un assistant de justice est désigné dès la décision d'octroi de la surveillance électronique.

2.1.5. La surveillance électronique comme peine autonome

A ce jour, la surveillance électronique est une modalité d'exécution de la peine privative de liberté ou de la détention préventive. A l'avenir, les juges pourront toutefois opter pour un bracelet électronique comme alternative autonome à un enfermement, une peine de travail ou une amende (loi du 7 février 2014 instaurant la surveillance électronique comme peine autonome, MB, 28 février 2014).

L'entrée en vigueur de cette loi est toutefois régulièrement postposée : il est désormais question de prévoir son entrée en vigueur le 1er mai 2016, en même temps que la loi du 10 avril 2014 établissant la probation comme peine autonome.

La surveillance électronique comme peine autonome ne s'applique cependant pas sans restriction : seuls les faits punis d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum seront pris en considération. Le juge peut décider la surveillance électronique à titre de peine principale pour la même durée que la peine d'emprisonnement qu'il aurait prononcée, mais la durée ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à un an. Il peut également soumettre un condamné à des conditions individualisées.

Le juge fixe également une peine d'emprisonnement qui peut être applicable en cas de non-exécution de la surveillance électronique (emprisonnement subsidiaire).

Le juge ne peut prononcer la peine de surveillance électronique que si le prévenu est présent ou représenté à l'audience et qu'il donne son consentement. Au préalable, il pourra demander la rédaction d'un rapport d'information ou l'exécution d'une enquête sociale.

La surveillance électronique comme peine autonome doit être exécutée dans les six mois qui suivent la date à laquelle la décision judiciaire est passée en force de chose jugée. Elle ne peut être prononcée pour certaines infractions graves, telles que la prise d'otage, le viol, l'abus sexuel sur mineurs et l'homicide.

Après avoir purgé un tiers de la durée de la peine, le condamné peut adresser au parquet une demande de suspension du restant de sa peine. Celui-ci octroie la suspension s'il n'est pas question de nouveaux faits et que le condamné a respecté les conditions. Le condamné est alors soumis à un délai probatoire pour la partie de la peine de surveillance électronique qu'il doit encore purger. En cas de non-respect, la suspension peut être révoquée.

2.2. Différents types de technologies

Actuellement, trois types de technologies sont disponibles. Le système de reconnaissance vocale par téléphone (voice detector), un temps utilisé dans le cadre de la surveillance électronique, a été abandonné car jugé moins fiable et trop contraignant pour le justiciable.

2.2.1. Le bracelet électronique

C'est le système le plus répandu. Il s'agit d'un dispositif électronique alimenté par une batterie et placé à la cheville de la personne. Il permet de savoir si la personne se trouve ou non à son domicile, en communiquant avec un box.



2.2.2. Le box

Il s'agit d'une boîte noire alimentée par courant électrique et branchée au domicile de la personne. Le box a pour fonction de confirmer la localisation de la personne. Un horaire de présence et d'absence de la personne à son domicile est établi. La connexion du box au bracelet permet de vérifier le respect de cet horaire. Le box est également équipé d'un cornet de téléphone qui permet à la personne de décrocher lorsqu'un agent essaie de le contacter, et inversement.



2.2.3. L'unité mobile (GPS)

L'unité mobile (GPS) est requise uniquement dans le cadre de la détention préventive. Il se présente comme un petit boîtier noir portable, alimenté par une batterie, qui est fourni à la personne lors du placement du bracelet électronique. Lorsque la personne quitte son lieu de résidence, la fonction de localisation est assurée par l'unité mobile (GPS), permettant de suivre tous les déplacements de la personne et d'entrer en contact avec elle (et inversement).



2.3. La sixième réforme de l'Etat et la communautarisation partielle de la surveillance électronique

Le suivi de la surveillance électronique incombait, jusqu'il y a peu, au Centre national de surveillance électronique (CNSE), ainsi qu'aux maisons de justice. Tant le CNSE que les maisons de justice relevaient de la compétence de l'autorité fédérale et, plus précisément, du ministre de la justice.

Ainsi, c'était le CNSE qui était responsable de la gestion des dossiers de surveillance électronique, du contrôle du respect de l'horaire, de la gestion et du placement du matériel électronique de surveillance,

etc. Le CNSE agissait en étroite collaboration avec les maisons de justice qui, via un assistant de justice, assurent la guidance du justiciable lorsque ce dernier doit respecter des conditions particulières.

La sixième réforme de l'Etat est toutefois venue bousculer ce cadre, en communautarisant l'organisation et les compétences relatives à l'exécution des peines extra muros. L'Etat fédéral reste néanmoins compétent tant pour ce qui concerne la procédure applicable devant les juridictions que pour l'exécution des décisions judiciaires et l'exécution des décisions judiciaires.

Le fédéral détermine encore les missions que l'ex-CNSE, devenu CSE (voir immédiatement infra), et les maisons de justice exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires.

C'est donc clairement d'une compétence organisationnelle et d'exécution que les communautés ont hérité au travers de la sixième réforme de l'Etat.

Les modalités de financement sont, elles, fixées, par l'article 47/10 de la loi spéciale de financement. Celui-ci prévoit une dotation, qui, en ce qui concerne la Fédération Wallonie-Bruxelles (ou Communauté française), s'élève à 34.610.699 d'euros pour 2015, étant entendu que les moyens augmentent en fonction du nombre de missions.

Un filet de sécurité est prévu si le nombre de missions à charge de chacune des communautés en exécution des décisions fédérales augmente plus rapidement que l'évolution des moyens accordés. Toutefois, ce mécanisme correctif au profit des communautés ne pourra être mobilisé qu'à partir de 2019 et ensuite tous les trois ans.

Vu le caractère étroitement enchevêtré des compétences de l'autorité fédérale et des communautés, celles-ci ont, avant même l'entrée en vigueur des lois de transferts de compétence, le 1er juillet 2014, conclu un accord de coopération ayant l'objectif de régler tous les aspects de leur collaboration (accord de coopération du 17 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des missions des maisons de justice).

Cet accord de coopération sera suivi, le 10 décembre 2014, d'un second, entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, relatif à la gestion de la surveillance électronique en Belgique. Celui-ci consacre la scission de l'ancien

Centre national de surveillance électronique (CNSE) en deux centres de surveillance électronique (CSE), un pour la Communauté française et un pour la Communauté flamande (la Communauté germanophone se rattachant en pratique à la Communauté française).

Il est clair que la sixième réforme de l'Etat a rendu plus complexe la matière de l'exécution des peines extra muros, et notamment la surveillance électronique, désormais éclatée entre différents niveaux de pouvoirs, appelés à se concerter au sein de la conférence interministérielle maisons de justice, établie par l'accord précité du 17 décembre 2013.

Cette nouvelle répartition pourrait engendrer des conséquences budgétaires préjudiciables aux communautés : en effet, ce sont désormais celles-ci et non l'Etat fédéral qui règlent l'addition.

D'un point de vue strictement financier, l'autorité fédérale a donc objectivement intérêt à favoriser le recours aux alternatives à la prison, comme la surveillance électronique, puisqu'elle n'en supporte le coût que de manière partielle et différée dans le temps, au contraire de la prison.

Aux communautés revient la mission de dégager les ressources financières suffisantes, puisque, ne disposant que d'une compétence d'exécution et d'organisation, elles ne peuvent pas s'opposer aux mesures décidées par le fédéral.

A cet égard, l'on peut se référer à l'avis d'office récemment exprimé par le Conseil supérieur de la Justice sur l'avant-projet de loi modifiant le droit pénal et la procédure pénale :

« Le CSJ s'inquiète également du fait que, notamment en matière d'exécution des peines, certaines mesures présentées comme génératrices d'économies risquent en réalité d'avoir pour principal effet de transférer des dépenses de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés » (avis d'office sur l'avant-projet de loi modifiant le droit pénal et la procédure pénale, juin 2015).

2.4. Les ressources de la personne sous surveillance électronique

Passer du milieu carcéral à la surveillance électronique a pour effet direct de contraindre le justiciable à assumer sa propre subsistance, sinon celle de sa famille, alors qu'elle était auparavant assumée par l'Etat.

Or, les personnes sous surveillance électronique ne peuvent bénéficier du revenu d'intégration (RIS), étant juridiquement assimilées aux personnes incarcérées (article 39 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement générale en matière de droit à l'intégration sociale, M.B., 31 juillet 2002).

Elles bénéficient, certes, si elles en font la demande, d'une allocation de la Communauté française, flamande ou germanophone (jusqu'il y a peu du SPF Justice) mais celle-ci, inférieure au RIS, est aujourd'hui insuffisante pour pourvoir à leurs besoins de base.

Il en découle une situation extrêmement préoccupante à divers égards (sauf dans les cas, rares, voire exceptionnels, où le justiciable a pu conserver son emploi ou en trouver un autre).

D'une part, certains condamnés s'adressent aux CPAS afin de demander le montant de la différence entre leur allocation et le RIS, en mobilisant leur droit à l'aide sociale, soit une aide octroyée au cas par cas et qui peut être accordée lorsque les revenus ne permettent pas de mener une vie conforme à la dignité humaine. Bien souvent et l'on ne peut que s'en réjouir, les tribunaux du travail leur donnent raison, dans les cas rares où les personnes entreprennent la démarche. Il serait néanmoins absurde de demander à tous les justiciables de mener une action en justice pour faire respecter leurs droits.

D'autre part, il est certain que cette situation aggrave la précarité des justiciables sous surveillance électronique, pouvant mener à la perte du logement et, de manière générale, augmentant les situations dites « à risque », ce qui compromet les perspectives de réinsertion.

Il est donc clair que la situation actuelle ne peut décemment être maintenue et que des solutions devront être trouvées.

3. Analyse critique

De nombreux avantages sont prêtés à la surveillance électronique. Ils doivent pourtant parfois être relativisés. Il arrive qu'ils ne correspondent à aucune réalité. Et la manière dont cette mesure a été mise en œuvre a, dans certains cas, déçu les espoirs qu'elle suscitait légitimement à la base.

A l'inverse, la surveillance électronique présente des risques qui souvent sont passés sous silence et mériteraient d'être davantage pris en compte.

3.1. Quelques clichés sur la surveillance électronique

La surveillance électronique permet de lutter contre l'inflation carcérale

Dès le début, dans de nombreux pays européens, l'objectif principal assigné à la surveillance électronique est clair : freiner l'inflation carcérale.

Certes, lorsqu'elle est utilisée dans le cadre des condamnations à des peines de prison de plus de trois ans, la surveillance électronique permet de libérer anticipativement certains détenus, avant même que ceux-ci puissent bénéficier de l'octroi d'une libération conditionnelle, et contribue donc en cela à réduire la surpopulation carcérale.

Il n'en demeure pas moins que globalement, douze ans après son introduction dans notre système judiciaire, il y a loin de la coupe aux lèvres : un nombre grandissant de justiciables est sous surveillance électronique, mais la population carcérale reste à un niveau très élevé (bien qu'en légère baisse ces derniers mois).

Aucune étude scientifique n'est d'ailleurs jamais venue étayer l'affirmation, pourtant inlassablement répétée, selon laquelle la surveillance électronique serait une solution pour vider nos prisons surpeuplées.

Il y a donc à tout le moins une survalorisation des vertus régulatrices et contre-inflationnistes de la surveillance électronique.

Au demeurant, lorsqu'elle est utilisée dans le cadre des peines de prison de moins de trois ans, la surveillance électronique ne vise aucunement à vider les prisons mais bien à lutter contre le sentiment d'impunité résultant de la non-exécution des courtes peines de prison.

En revanche, comme on va le voir, il est vraisemblable que la surveillance électronique contribue à l'extension du filet pénal.

La surveillance électronique permet de réduire la récidive

Autre élément mobilisé constamment pour justifier le recours à la surveillance électronique : celle-ci permettrait de réduire la récidive.

De nouveau, rien ne permet de confirmer cette affirmation : certes, il a été établi que les personnes libérées sous surveillance électronique sont moins susceptibles d'être à nouveau emprisonnées que les détenus classiques (B. Minne et E. Maes, La récidive après une décision

judiciaire. Des chiffres nationaux sur la base du Casier judiciaire central, INCC, mai 2015, p. 20).

Mais il faut y voir d'abord et surtout le résultat de la sélection à laquelle sont soumis les détenus pour pouvoir bénéficier de la surveillance électronique : l'exécution des courtes peines sous forme de surveillance électronique ou son octroi aux détenus purgeant une peine plus longue en préparation de leur retour dans la société impliquent d'importantes différences de profil par rapport à d'autres catégories de détenus (E. Maes et L. Robert, *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis. Onderzoeksrapport 26 januari 2012*, INCC, p. 135). Tout détenu, loin de là, ne peut bénéficier de la surveillance électronique.

Au point que certains auteurs soutiennent que l'éligibilité des détenus, tant qu'ils ne présentent pas de problèmes familiaux et relationnels graves apporte la preuve, a contrario, que l'on met en prison des gens qui ne présentent pas de danger pour la sécurité. Et les mêmes auteurs de soutenir que la sélection ainsi opérée porte sur une population qui présente si peu de « risques » qu'une supervision normale, sans surveillance électronique, serait sans doute suffisante (D. Kaminski, o.c., p. 637).

Au passage, l'on épinglera le fait que la surveillance électronique écarte dans certains cas les plus défavorisés d'une alternative à l'incarcération, car elle implique une certaine stabilité sociale : le détenu doit en effet souvent justifier d'un logement avant son placement sous surveillance électronique, en tous cas lorsque celui-ci intervient dans le cadre de l'exécution de peines de prison de trois ans et plus.

Il est évidemment possible, et même vraisemblable, que la surveillance électronique puisse contribuer à un moindre taux de récidive que la prison, mais ceci dépend également d'une série d'autres facteurs complémentaires, à commencer par l'accompagnement au sens large du justiciable, sans lequel cette mesure perd beaucoup de son sens.

Or, paradoxalement, le succès grandissant de la surveillance électronique a rendu plus malaisé cet accompagnement, faute de personnel suffisant : réduction du rôle de l'assistant de justice, raréfaction massive des enquêtes préalables au placement, contacts quasi exclusivement par téléphone, etc.

Pour ne prendre qu'un exemple parmi d'autres, les enquêtes sociales réalisées préalablement à l'octroi de la surveillance électronique pour les condamnés qui ne sont pas incarcérés sont, sauf circonstances

particulières, supprimées et les guidances sociales allégées pour ces mêmes condamnés.

Bien souvent, c'est une logique centrée sur les chiffres qui se met en place, dans une perspective d'acheminement rapide vers la sortie, en vue de faire de la place en prison, davantage qu'au départ d'un projet de reclassement individuel (voyez à ce sujet M. DEVRESSE, o.c., p. 57).

Il est clair qu'un tel schéma, qui relève plus du gardiennage et de la reproduction à domicile du modèle carcéral que d'un projet de réinsertion dans la société, est de nature à compromettre les possibles effets positifs de la surveillance électronique en termes de récidive.

La surveillance électronique coûte moins cher que la prison

Autre poncif en matière de surveillance électronique : la surveillance électronique serait une mesure pénale plus économique que la prison. L'on entend ainsi fréquemment comparer le prix d'un jour de prison à un jour sous surveillance électronique. Bizarrement, il ne vient à l'esprit de personne de comparer le prix d'un jour sous surveillance électronique au prix d'un jour sous libération provisoire ou conditionnelle sans surveillance électronique...

Toujours est-il que cette comparaison apparaît particulièrement réductrice.

Pour reprendre les termes de Marie-Sophie Devresse (o.c., p. 71) : « Le véritable coût de la surveillance électronique suppose un calcul quasiment impossible à opérer. Il devrait prendre en compte diverses variables, qui sont la plupart du temps difficiles à mesurer et donc négligées : obsolescence du matériel, formation du personnel, coûts supportés par le condamné lui-même (communications téléphoniques, frais engendrés par la modification du mode de vie que suppose la surveillance, etc.), ... »

La comparaison apparaît d'autant plus biaisée qu'elle part du principe que la surveillance électronique vient remplacer la prison, sans compter les effets d'extension du filet pénal que cette mesure peut, hélas, souvent entraîner.

Plus fondamentalement, le coût plus ou moins élevé de la surveillance électronique est un critère singulièrement réducteur. Pour citer Thomas Mathiesen : « De mon point de vue, l'économie n'est pas une considération pertinente à elle seule. Je serais partant pour instituer des mesures même très coûteuses, si elles étaient humaines et représentaient des valeurs acceptables » [cité par D. Kaminsky, o.c., p. 127].

La surveillance électronique est une mesure plus humaine que la prison

Un autre argument souvent avancé, s'agissant de la surveillance électronique, est qu'il s'agirait d'une mesure de faveur, permettant au détenu de purger sa peine dans des conditions plus humaines que la prison, entouré de ses proches, permettant ainsi une meilleure re-socialisation.

Cette affirmation est partiellement exacte, en ce sens qu'il est effectivement difficile de trouver pire que nos prisons surpeuplées, souvent délabrées, qui sont devenues un lieu d'exclusion, de violence et de désespoir, dont les détenus sortent non préparés à leur retour en société.

Mais il ne faut pas non plus s'imaginer la surveillance électronique comme étant un paradis pour le justiciable. En pratique, celui-ci se trouve astreint à résidence dans un logement souvent confiné, qu'il ne peut quitter que dans certains cas déterminés, et doit subvenir à ses besoins et ceux de sa famille avec une indemnité dont on a vu qu'elle était totalement insuffisante pour couvrir ses besoins de base.

Pour la famille proche, la surveillance électronique peut être une épreuve extrêmement difficile, surtout si elle se prolonge : le respect d'horaires stricts, parfois assimilables à une véritable assignation à résidence, est évidemment peu propice à une vie familiale normale et, dans certains cas, exclut la poursuite d'une occupation professionnelle.

A cet égard, la situation des justiciables en détention préventive sous surveillance électronique est particulièrement pénible, vu que la mesure n'est pas limitée dans le temps et qu'elle ne s'accompagne, par définition, d'aucun plan de réinsertion, ni de mesures d'accompagnement, le tout dans un schéma de surveillance particulièrement strict.

Bien souvent, la réalité quotidienne du justiciable sous surveillance électronique n'est donc pas substantiellement meilleure, ni plus humaine qu'en milieu carcéral, au point d'ailleurs que de plus en plus de détenus refusent cette mesure et choisissent de rester en prison.

La surveillance électronique permet un contrôle intégral du justiciable

Ultime argument souvent utilisé au sujet de la surveillance électronique : l'argument sécuritaire. Le bracelet électronique permettrait, par la surveillance 24 heures sur 24 du justiciable, de protéger les citoyens presqu'aussi efficacement que la prison.

En réalité, le bracelet ne procure aucune garantie sur ce plan : il n'est guère difficile pour son porteur de s'en défaire et de s'envoler dans la nature...

Par ailleurs, comme on l'a vu, seule l'unité mobile (système GPS) permet un suivi continu du justiciable ; or il n'est, pour le moment, utilisé que dans le cadre de la détention préventive et est donc loin de concerner l'ensemble des personnes sous surveillance électronique.

3.2. Dérives potentielles de la surveillance électronique

Le risque d'extension du filet pénal

L'un des risques majeurs de la surveillance électronique, c'est de la voir appliquée non pas à la place de la prison mais en complément de celle-ci. Davantage que d'autres mesures, la surveillance électronique se prête à une extension du filet pénal.

Comme on l'a vu, le succès fulgurant de la surveillance électronique ne s'est pas accompagné d'une morsure significative sur la population carcérale. Il est donc vraisemblable que la surveillance électronique constitue, dans certains cas, moins une alternative à la prison qu'un substitut à d'autres mesures moins invasives.

Faute d'étude sur la question, il est impossible d'objectiver l'ampleur de cette extension du filet pénal. Elle ne fait en tous cas guère de doute dans l'hypothèse où la surveillance électronique est, depuis 2012, utilisée dans le cadre de l'exécution des courtes peines, singulièrement celles de 0 à 8 mois. Le but n'a en effet jamais été dans ce cas de réduire la surpopulation carcérale mais de réduire le sentiment d'impunité qui résulterait de la non-exécution de certaines courtes peines de prison.

Le risque d'extension du filet pénal est également très important lorsque la surveillance électronique est utilisée dans le cadre de la détention préventive. L'on peut d'ailleurs se demander s'il n'y a pas une contradiction logique entre la condition sine qua non de la détention préventive, soit l'absolue nécessité pour la sécurité publique, et son exécution sous mandat d'arrêt électronique : l'usage du bracelet électronique, dont on a vu les limites qu'il présentait à tous égards et notamment en ce qui concerne la protection de la société, ne suppose-t-il pas, précisément, une absence de nécessité absolue pour la sécurité publique ?

En tous cas, ce mode d'exécution de la détention préventive est appelé à se généraliser, si l'on croit les projets du gouvernement fédéral actuel : ainsi, le Plan Justice du Ministre Geens prévoit que la détention préventive ne peut être effectuée que sous surveillance électronique dans plusieurs hypothèses, ce qui ne part pas forcément d'une mauvaise intention mais, à nouveau, pose question en termes de risque d'extension du filet pénal. Ne risque-t-on paradoxalement, en voulant lutter contre la détention préventive, d'en étendre champ d'action ?

Un autre risque d'extension du filet pénal concerne la surveillance électronique comme peine autonome. En effet, le système initial, qui faisait de la mise sous bracelet électronique une modalité d'exécution de la peine de prison, offrait la garantie que la personne placée sous surveillance électronique était quelqu'un qui aurait dû séjourner en prison. Par contre, la surveillance électronique comme peine autonome pourrait demain être utilisée pour des personnes que le juge n'aurait jamais placées en prison (M. Devresse, o.c., p. 67).

Il en va d'autant plus ainsi que l'instauration de la surveillance électronique comme peine autonome laisse subsister celle-ci comme modalité d'exercice des courtes de peines de prison, alors que les experts consultés dans le cadre des travaux parlementaires s'accordaient sur le fait qu'il fallait faire un choix entre les deux.

Extrêmement difficile à quantifier, l'extension de la répression que permet la surveillance électronique n'en est pas moins un vrai sujet de préoccupation, du moins pour ceux qui considèrent réellement que cette mesure doit servir à lutter contre la surpopulation carcérale et non à punir davantage.

La surveillance électronique comme expression du « managérialisme » pénal

Un autre risque de la surveillance électronique, plus diffus, est que cette mesure se prête, plus que toute autre, à une forme de « managérialisme » pénal, centré sur la productivité et non sur la finalité de la sanction pénale.

L'enjeu de la sanction n'est plus, dans cette perspective, de travailler avec un condamné au départ d'un projet individualisé afin d'en attendre un progrès, mais consiste plutôt à concevoir des catégories de personnes à qui l'on applique rationnellement, au regard de leurs coûts, l'une ou l'autre mesure pénale, prenant comme point de départ des caractéristiques communes de ces personnes et du type de risque dont on entend se prémunir à leur égard (M. Devresse, o.c., p. 73).

Et de fait, le « succès » de la surveillance électronique n'est souvent pas mesuré à l'aune de ses résultats en termes de réinsertion ou de lutte contre la récidive mais uniquement sur la base de critères quantitatifs : extension du nombre de bracelets, diminution des files d'attente, etc.

Pour reprendre les termes de D. Kaminski (o.c., p. 114) : « La productivité n'est plus indexée à un objectif pénologique fixe ; l'efficacité, hors objectif pénologique, se calcule mathématiquement et devient un pur argument de réduction de l'affectation des ressources publiques. » Or, la circonstance que la surveillance électronique est davantage utilisée que par le passé ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit toujours d'une mesure adaptée...

Cette évolution vers toujours plus de « managérialisme de gestion des flux et stocks » est d'autant plus préoccupante que, on l'a vu, la logique initiale de reclassement individuel tend à disparaître, peu à peu remplacée « vers un modèle de détention refermé sur lui-même qui, visant principalement le gardiennage, appelle les mêmes critiques que la prison et [qui] risque bien un jour de générer à son tour un besoin d'alternatives » (M. Devresse, o.c., p. 57).

La technologie comme fin en soi

Clairement, cette absence de réflexion sur le sens de la surveillance électronique s'explique en partie par une fascination pour les nouvelles technologies. D. Kaminsky parle ainsi de technophilie, qu'il définit comme une passion pour la technologie, mais surtout en « la croyance qu'elle est capable d'assumer des tâches et de remplir, par elle-même, des objectifs moraux et politiques » (o.c., p. 117).

Pourtant, rien n'est moins vrai, en ce sens que, précisément, la surveillance électronique peut servir des projets politiques différents, voire opposés : « La surveillance électronique est le couteau suisse de la pénalité si l'on examine les objectifs pénologiques qu'elle semble capable de servir » (D. Kaminsky, o.c., p. 113).

En réalité, la surveillance électronique permet aussi bien de mener une politique déflationniste axée sur la réinsertion du détenu qu'une politique inflationniste centrée sur un modèle de gardiennage. La surveillance électronique présente ainsi l'avantage de pouvoir satisfaire tous les desseins politiques, ce qui est sans doute une des raisons majeures de son succès.

Il reste donc essentiel, comme pour toute mesure pénale, de réfléchir sur le sens que l'on veut donner à la surveillance électronique. La

technologie ne peut se concevoir que comme instrument d'un projet social ou politique.

L'amorce d'une privatisation de la justice ?

La Belgique n'a pas suivi, jusqu'à présent, la voie d'une privatisation de la gestion directe de la surveillance électronique, contrairement à certains de ses voisins européens.

Elle a ainsi évité de basculer vers le modèle anglais, qui représente à lui seul environ 80% de la surveillance électronique en Europe et se caractérise par une délégation complète au secteur privé de tous les aspects de la mise en œuvre de la surveillance électronique : placement du matériel, monitoring, contrôle téléphonique, contrôle à domicile, avertissement des autorités (D. Kaminsky, o.c., p. 121).

Pratiquement, les opérateurs privés se limitent à fournir l'équipement, le CSE et les maisons de justice s'occupant du reste, sur la base de critères pénologiques et d'intérêt général.

L'on serait donc tenté de tirer un tableau positif de la situation belge par rapport à celle d'autres pays, spécialement ceux de tradition anglo-saxonne. Il convient néanmoins de rester très prudent face à la tendance visant à renforcer l'immixtion du privé dans l'exercice des fonctions régaliennes, bien présente dans le chef de certains responsables politiques dans notre pays.

Il est dès lors probable que, dans un avenir proche, se posent certaines questions concernant l'implication du privé dans la surveillance électronique :

« Qu'en est-il des effets d'appel que peut créer la simple disponibilité d'un matériel ? Peut-on réellement affirmer que les conventions n'anticipent pas sur la réglementation ? Quelle est la sensibilité des mandataires publics et des travailleurs de terrain à la politique commerciale offensive des firmes spécialisées dans la sécurité ? S'il est difficile de répondre à ces questions, une chose est aujourd'hui certaine, compte tenu de l'évolution de ce marché : les firmes privées créeront et proposeront toujours des outils et des options qui ne sont pas (encore) pensées du point de vue politique et réglementaire » (M. Devresse, o.c., p. 62).

4. Conclusion

La surveillance électronique des justiciables a pris aujourd'hui une place importante dans notre arsenal répressif. Non seulement sur un plan quantitatif mais aussi dans l'imaginaire collectif, au sein duquel elle jouit d'une image positive, contrairement à la prison, perçue comme n'étant plus à même de permettre un projet de réinsertion.

Et de fait, les potentialités de la surveillance électronique sont aussi réelles que diversifiées, son côté « couteau suisse » permettant d'en faire un instrument de réinsertion sociale, tout en évitant la prison, avec la déshumanisation que celle-ci entraîne.

Sauf qu'à y regarder de plus près, il est à craindre que les espoirs que cette mesure suscite soient déçus, en partie au moins, et que la surveillance électronique crée, demain, certains problèmes identiques à la prison, sans pour autant s'être substituée à cette dernière.

Il apparaît donc plus que jamais nécessaire, douze ans après l'introduction de la surveillance électronique en Belgique, de procéder à une réelle évaluation de cette mesure. Un des constats les plus frappants lorsque l'on examine de manière rétrospective le développement de la surveillance électronique en Belgique, c'est en effet la contradiction entre son extension rapide et les avis des professionnels, singulièrement des criminologues, qui, chaque fois ou presque, émettent des réserves fondamentales sur les effets attendus de ces réformes.

Il est donc plus que temps de réfléchir à ce que l'on attend réellement de la surveillance électronique. C'est d'autant plus indispensable que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe s'est penché sur le sujet et a adopté, le 19 février 2014, une recommandation relative à la surveillance électronique. Certes, il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant mais ses 40 principes ont de grande chance de devenir une référence pour le développement de la surveillance électronique en Europe.

Le système belge n'est pas celui qui s'en sort le plus mal, par exemple si on le compare au système britannique. Néanmoins, certaines recommandations ne sont pas rencontrées, comme le fait que la décision de placement relève du pouvoir d'un juge ou soit soumise à un contrôle juridictionnel et la possibilité de contrôle par une autorité indépendante.

Bref, tôt ou tard, une série de questions fondamentales vont se poser concernant la surveillance électronique. Sans devoir nécessairement aller aussi loin que le Québec, qui a fait le choix politique explicite de ne pas se lancer dans la voie de la surveillance électronique et d'investir dans l'accompagnement so-

cial de mesures communautaires éprouvées (D. Kaminsky, o.c., p. 125), nous devons réfléchir à ce que nous attendons vraiment de cette mesure.

Et veiller à ce qu'elle reste bien un outil au service de la réinsertion dans la société, dans le cadre d'un véritable projet d'accompagnement, et non de gardiennage. La technologie, aussi moderne et performante soit-elle, n'a de sens que si elle reste l'instrument d'un projet social ou politique.

La surveillance électronique des justiciables a pris une place importante dans notre arsenal répressif. De plus en plus fréquemment utilisée, cette mesure bénéficie en outre d'une perception positive dans l'opinion publique, contrairement à la prison, souvent considérée comme n'étant plus à même de permettre un projet de réinsertion.

Effectivement, les potentialités de la surveillance électronique sont aussi réelles que diversifiées, son côté « couteau suisse » ouvrant la potentialité d'en faire un instrument de réinsertion sociale, tout en évitant la prison.

La question se pose toutefois de savoir si cette appréciation généralement positive de la surveillance électronique est justifiée dans le contexte pénal actuel.

La surveillance électronique permet-elle vraiment de faire diminuer la (sur)population carcérale ? Garantit-elle de meilleurs résultats que la prison en termes de récidive ? La perception d'une mesure plus humaine que l'enfermement est-elle réellement justifiée ? Faut-il s'inquiéter du rôle grandissant du secteur privé dans le cadre de sa mise en œuvre ? Et le récent transfert de l'exécution des peines extra muros aux communautés ne risque-t-il pas de compromettre l'avenir de cette mesure ?

C'est à ces interrogations que le présent Etat de la question de l'IEV entend répondre.

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be