



HAL
open science

Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques

Martine Kaluszynski

► **To cite this version:**

Martine Kaluszynski. Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques. Jean-Charles Froment, Martine Kaluszynski. Justice et technologies : surveillance électronique en Europe, Presses Universitaires de Grenoble, pp.13-28, 2006, Cerdap. halshs-00132089

HAL Id: halshs-00132089

<https://shs.hal.science/halshs-00132089>

Submitted on 30 Nov 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques¹

Martine Kaluszynski*

*Chargée de recherches, CNRS, PACTE-IEP Grenoble

Le cercle des États recourant ou expérimentant aujourd'hui, à titre de peine ou de modalité d'exécution de la peine, le dispositif de la surveillance électronique ne cesse de s'élargir². La France n'échappe pas à ce mouvement. Si dès la fin des années quatre-vingt l'hypothèse d'un recours à ce que l'on appelle encore l'Assignation à domicile sous surveillance électronique (ADSE) est évoquée dans le rapport de Gilbert Bonnemaïson sur la modernisation du service public pénitentiaire³, c'est le rapport du sénateur Guy Cabanel de 1995 sur les moyens de prévenir la récidive⁴ qui sera décisif dans la décision française d'en adopter le principe. Ce dernier est en effet directement à l'origine de la loi du 19 décembre 1997 instaurant en France le désormais Placement sous surveillance électronique

¹ L'ensemble des matériaux utilisés pour ce papier sont issus d'une recherche collective intitulée : Sécurité et nouvelles technologies. Evaluation comparée dans cinq pays européens (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Suisse) des processus de recours au placement sous surveillance électronique réalisée conjointement par des chercheurs du Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration, la Ville, le Politique et le territoire (CERAT) de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble et le Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit et l'Administration Publique (CERDAP) de la Faculté de Droit de Grenoble, en coopération -pour la partie relative à la Belgique - avec l'École des Sciences Criminologiques Léon Cornil de l'Université libre de Bruxelles. Cette recherche avait pour objectif d'analyser les conditions de recours et de mise en œuvre des dispositifs de placement sous surveillance électronique (PSE) en Europe. Il s'agit notamment d'identifier dans ce cadre les logiques, les objectifs recherchés et les méthodes retenues à cette fin pour identifier différents modèles nationaux de recours au choix technologique en matière pénale et de sécurité.

² Si les États-Unis et le Canada, notamment la province d'Ontario, font ici figure de précurseurs, ils ont progressivement été rejoints, à titre expérimental ou non, par de nombreux pays européens, comme la Grande-Bretagne, la Suède, les Pays-Bas. En Europe, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, etc., ont elles aussi engagé une réflexion ou des expériences dans cette direction. Cf. notamment A. Kuhn et B. Madignier, Surveillance électronique : la France dans une perspective internationale, *RSCDPC*, N°4, Oct-Déc. 1998, p. 671 et s.

³ G. Bonnemaïson, *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au garde des Sceaux et au Premier ministre, 1990.

⁴ G. Cabanel, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport d'orientation au Premier ministre, 1995, p. 115-139.

(PSE) au titre de modalité d'exécution de la peine. Même si l'application de cette loi ne sera que très progressive et si encore aujourd'hui le nombre de personnes placées en France sous surveillance électronique ne permet pas réellement d'évaluer l'impact de ce dispositif, cette évolution est à replacer dans un contexte international qui accorde à la technologie une place de plus en plus importante dans l'exercice par l'État de son pouvoir de punir.

A travers l'étude de l'émergence du placement sous surveillance électronique, nous avons voulu mettre en évidence à la fois la contextualisation générale des problématiques traversant la question du PSE, mais également le processus de diffusion, de circulation du PSE. Il s'agissait donc pour nous, dans un premier temps, d'étudier le contexte pénal de mise en place de cette nouvelle technologie de punir⁵, qui incarne une évolution de l'inscription sociale de la peine, et révèle en fait une nouvelle inscription sociale du pouvoir lui-même. Dans un second temps, nous avons cherché à montrer quel a été le processus de diffusion du PSE, de manière à saisir quels ont été les modèles de référence, et comment les États se sont saisis de ces modèles, forts de leurs expériences pénales diverses.

I. LE PROCESSUS DE DIFFUSION DU PSE.

EMERGENCE, ADOPTION ET CIRCULATION D'UN OU DE MODELES ?

L'histoire des pénalités a été souvent, traditionnellement, une histoire de la circulation internationale et de la réception des idées et des innovations dans le domaine de la prise en charge des criminels. Il ne s'agit pas tant ici de faire un historique du PSE, de son application, que d'essayer de comprendre les modèles référents qui ont été choisis par les uns et les autres (pays) et surtout, de quelle manière, se sont diffusés à la fois l'idée et le modèle, différencié selon les pays et les principes retenus, sachant qu'il y a ici une vraie tradition dans le domaine pénal, sur lequel nous pouvons nous attarder brièvement.

A. Modèles pionniers, modèles de référence

Effectivement si on peut retracer les différentes étapes de l'importation de ce dispositif qu'est le PSE dans les différents pays, il est difficile de préciser les canaux intellectuels et par quels individus ou groupes de pression il a été promu, quels ont été les relais des industriels produisant les équipements, à quelles oppositions il s'est heurté et pourquoi il s'est finalement imposé ou non.

Quatre modèles de référence ressortent explicitement et sont cités comme étant à l'initiative des choix opérés pour le PSE.

⁵ Renaut M.-H., « De l'enfermement sous l'ancien régime au bracelet magnétique du XXI^e siècle », *RPDP*, N°4, 1997, p. 271 et s.

Il s'agit du modèle américain, pionnier en la matière, et des modèles suédois et néerlandais. Nous parlerons également du modèle canadien, moins cité sinon pour la France, mais qui appartient également, en quelque sorte, à cette *fratrie* des modèles référents.

Nous allons revenir brièvement sur ces quatre expériences, tenter de mesurer leur influence sur chacun des pays observés, enfin tirer de toutes ces analyses, des éléments qui peuvent nous informer sur les procédures, les canaux, les groupes, (s'ils existent) qui ont, ont eu une influence sur l'adoption de ce projet et de la forme qu'il prendra.

– *Le modèle des USA*

Les États-Unis ont été les premiers à concevoir et à adopter la surveillance électronique. Le terme *Electronic Monitoring* apparaît en 1964 dans un article de Ralph K. Schwitzgebel⁶, un psychologue américain dans une perspective thérapeutique, selon R. Lévy⁷, un ingénieur qui développera les premiers prototypes en 1968, selon le rapport J. Perrin et E. Kouliche⁸.

Des industriels commercialisent en 1983 les premiers systèmes qui ne permettent pas alors de surveillance en continu. Deux sociétés, au Nouveau Mexique et en Floride parviennent à convaincre les juges locaux de tenter l'expérience. Ils seront les premiers prescripteurs. En 1989, 39 états ont adopté le PSE. Le PSE est largement utilisé que ce soit pour la détention préventive que la probation ou la libération conditionnelle, pour les mineurs ou les adultes. Il est prescrit aussi bien par des juges que des surveillants et des agents de probation. Au niveau fédéral, deux administrations différentes ont recours au PSE : le *Federal Bureau of Prisons*, rattaché au Ministère de la Justice et donc au pouvoir exécutif, et le *Federal Probation Service*, rattaché aux Cours de Justice des États-Unis (*US Courts of Justice*) et donc au pouvoir judiciaire. Le Federal Bureau of Prisons utilise très peu le PSE, par contre le Federal Probation Service utilise le système depuis 1980.

Ce modèle est fortement revendiqué par le Royaume-Uni⁹. C'est au Royaume-Uni, qu'eut lieu la première transposition européenne, à la fin des années

⁶ R.K. Schwitzgebel, "Issues in the use of electronic rehabilitation system with chronic recidivists", *Law and Society Review*, 1969, 3, p. 597-611.

⁷ René Lévy, *Le développement du placement sous surveillance électronique quelques réflexions préalables*, Workshop au colloque « Will Electronic Monitoring have a Future in Europe ? », 13-15 juin 2002, p. 2.

⁸ Jean Perrin, Edgar Kouliche, *Expertise de solutions techniques envisageables pour la mise en application du Placement sous Surveillance Electronique, modalité d'exécution des peines privatives de liberté*. Rapport commandé à l'ESR par l'administration pénitentiaire en septembre 1998, avril 1999, p. 19.

⁹ La langue, le système juridique et la tradition d'échanges qui existent entre ces deux pays expliquent particulièrement ce choix. On retrouve en effet dans un rapport de la Chambre des Commons de 1987, une recommandation adressée au *Home Office* qui lui suggère d'étudier la possibilité d'introduire en Angleterre et au Pays de Galles le système de la surveillance électronique. La décision d'expérimenter le bracelet électronique est intervenue au milieu de l'année 1988, après qu'un groupe de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques britanniques

1980, sur la base d'un rapport du gouvernement visant à promouvoir des mesures de prise en charge non carcérales plus intensives, qui permettraient une réduction de la récidive et de la surpopulation des prisons. La première tentative remonte à 1989 et ne s'appliquait qu'aux détentions provisoires.

– *Le modèle des Pays-Bas*

Les Pays-Bas se sont intéressés au PSE, dans le cadre d'une politique d'élargissement de l'éventail des peines de leur Ministère de la Justice. Les arguments en faveur du PSE étaient la réduction de la surpopulation carcérale et une meilleure réinsertion sociale.

En 1995, le PSE a été introduit à l'essai dans les circonscriptions de Groningue, Assen, etc. L'expérimentation qui concernait une soixantaine de personnes a fait l'objet d'une évaluation qui s'est avérée positive et le dispositif a été étendu à d'autres circonscriptions : La Haye, Rotterdam, Middebourg, etc. Le PSE a été mis en œuvre conjointement par le Service des Institutions pénitentiaires, le Ministère Public néerlandais et la Fondation Néerlandaise de Probation. Cette dernière, bien que financée par le Ministère de la justice a le statut de fondation privée indépendante. Le PSE n'a jamais fait l'objet d'une loi spécifique et les seuls textes qui le régissent sont de nature administrative. Ces textes prévoient deux cas d'application : le PSE comme peine privative de liberté et le PSE comme modalité d'exécution des fins de peine. Un juge peut condamner directement à une peine de PSE seule ou en supplément d'une peine de travail d'intérêt général.

Un condamné ne peut bénéficier du PSE que s'il répond aux critères suivants :

Il doit avoir un domicile fixe, il doit avoir une activité de type travail ou formation. Les personnes vivant à son domicile doivent donner leur accord. Les tâches se répartissent entre les agents de la Fondation Néerlandaise de Probation (*Stichting Reclassering Nederland*) et ceux de la société privée ADT¹⁰. L'administration pénitentiaire supervise le dispositif, mais n'intervient pas dans son exploitation.

Un des principaux objectifs de l'instauration du PSE est de favoriser la réinsertion des condamnés : l'accompagnement social fait donc l'objet d'une attention particulière.

sont allés observer le fonctionnement du système aux États-Unis. Voir la partie sur la Grande-Bretagne. M. Benghozi parle du voyage d'études entrepris par John Patten aux États-Unis en 1987, M. Benghozi, *op. cit.*, p. 65.

¹⁰ ADT est une société privée spécialisée dans la télésurveillance de banques, bijouteries. Cette société possédait déjà un centre de supervision national et des agences sur l'ensemble du territoire, donc son personnel ne s'occupe pas exclusivement du PSE. Voir J. Perrin, E. Kouliche, *op. cit.*, p. 7

La Belgique est particulièrement proche de ce modèle¹¹. L'intérêt pour la surveillance électronique débute dans les années 1980 en lien avec la question de la détention préventive.

La surveillance électronique est définie par la circulaire du 12 avril 2001 comme « une forme de contrôle faisant usage de moyens électroniques pour contrôler, pendant un certain laps de temps, la présence du détenu placé sous surveillance électronique en des lieux et des moments convenus préalablement avec lui ». Il s'agit d'une modalité d'exécution de la peine privative de liberté qui est donc prise en charge par le pouvoir exécutif via des circulaires. La mise en place de la mesure débute en 1997-1998 par une expérience-pilote géographiquement très limitée et fortement restrictive quant aux conditions d'octroi de la mesure. A la lecture de ces notes, la surveillance électronique s'inscrirait dans un contexte de recherche d'alternatives à l'emprisonnement, comme moyen de lutter contre la surpopulation carcérale et dans une logique de « réparation » dans le sens « d'une limitation des dommages causés par la détention ».

L'Espagne et surtout l'administration pénitentiaire catalane qui utilise le PSE depuis 1996 a également ce modèle comme référence mais on trouve cité également le modèle de la Suède.

– *Le modèle de la Suède*

La Suède a lancé une expérimentation de Placement sous Surveillance Electronique en août 1994. Ce test d'abord limité à 6 districts a été étendu à l'ensemble de la Suède en janvier 1997. Le PSE fait partie du système pénal depuis le 1^{er} janvier 1999.¹²

Les personnes condamnées à moins de trois mois de prison peuvent se porter candidates au PSE, appelé en Suède « programme de supervision intensive ».

Pour pouvoir participer au programme de supervision intensive, le condamné doit satisfaire aux critères suivants : il doit avoir un domicile et une ligne téléphonique, il doit avoir une occupation (travail, études). Sur le lieu de travail, une personne doit aider le service de probation à exercer son contrôle. Les personnes vivant à son domicile doivent donner leur accord. Au cours de la peine, le placé doit respecter des règles, ainsi l'usage de l'alcool et de drogues est formellement interdit et le placé doit accepter les contrôles (sang, urine, alcootests). La lutte anti-alcool et anti-drogue est omniprésente en Suède. Il ne doit refuser aucune visite à domicile. Il doit suivre les programmes de réinsertion prévus. Si son revenu lui permet, il doit participer aux frais de surveillance électronique.

¹¹Au niveau des influences, l'institut national de criminologie et de criminalistique mandaté sur la faisabilité de cette mesure en Belgique s'est beaucoup attardé sur ce qu'il se faisait au Pays-Bas. Voir les entretiens avec nos différents interlocuteurs en Belgique.

¹²Bishop N., « Le contrôle intensif par surveillance électronique : un substitut suédois à l'emprisonnement », *Bulletin d'information pénologique*, N°19-20, 1995, p. 8 et s.

Le service de probation gère l'ensemble du système ; aucun sous-traitant n'intervient. Le système pénitentiaire suédois a comme objectif principal de « soigner » l'individu et non de le punir. La présence d'un important programme d'accompagnement du PSE est donc assez normal, même si le placé participe à près de 50 h d'activités par semaine, où on retrouve des cours et débats sur l'alcool, les drogues, les devoirs du citoyen.

La Suisse s'est très fortement inspirée de la Suède. La Suisse a eu l'idée d'introduire les Arrêts Domiciliaires (AD) sous surveillance électronique dans le canton de Vaud en 1993. L'introduction du PSE a commencé à Lausanne en 1999 dans le cadre d'un projet pilote regroupant 6 cantons (Haut-canton de Bâle, Bas-Canton de Bâle, Berne, Vaud, Tessin et Genève). C'est essentiellement avec les États du nord de l'Europe, Suède, Pays-Bas, Grande-Bretagne et Allemagne que des liens ont été formés et de façon importante avec la Suède et les Pays-Bas.

Le modèle de référence était plutôt celui des Pays-Bas mais les Suisses tendent aujourd'hui à s'éloigner des Pays-bas en raison de l'évolution des logiques présidant à l'utilisation de la surveillance électronique dans cet État et à se rapprocher du modèle suédois.

– *Le modèle du Canada*

La supervision avec maintien à domicile a été implantée au Canada dès 1946. La première législation canadienne sur la surveillance électronique date de 1974 (loi sur la protection de la vie privée, 1973-74)¹³. L'expérimentation commencera en Colombie britannique et à Vancouver en 1987, soit un an après la publication du rapport québécois du Comité d'Étude sur les solutions de rechange à l'incarcération qui avait émis plutôt des réserves¹⁴. En 1989, trois provinces l'ont mise en place, l'Ontario, Terre-Neuve, le Saskatchewan. Par la suite, aucune autre province ne l'a adoptée. Le Canada a une politique pénitentiaire plutôt axée sur la réinsertion que la punition. Le PSE est essentiellement vue comme une solution de rechange à l'incarcération. Une des préoccupations étant d'éviter l'escalade pénale, le « *netwidening* »¹⁵.

Une personne condamnée à une peine de prison de courte durée ou en fin d'une peine plus longue peut être candidate au *Temporary Absence Program* avec supervision électronique. Le candidat doit être volontaire, avoir un domicile avec ligne téléphonique, avoir une vie de famille normale, avoir un travail ou une activité (formation, etc.).

En Ontario, le placé doit participer aux frais de surveillance, et l'administration pénitentiaire prend directement en charge le dispositif (*Corrections Branch*). Les placés sont suivis par des *Electronic Monitoring Officers* qui sont des agents

¹³ Bonta J., Wallace-Capretta S., Rooney J., "Can electronic monitoring make a difference? An evaluation of three Canadian programs", *Crime and Delinquency*, vol. 46, n°1, 2000, p. 61 et s.

¹⁴ M. Benghozi, « L'assignation à domicile sous surveillance électronique », *Déviance et Société*, 1990, vol. 14, p. 65.

¹⁵ P. Landreville, *La situation aux États-Unis et au Canada*, Colloque de Fribourg, p. 18.

spécialisés dans la surveillance électronique. En Colombie Britannique, les *Electronic Monitoring Officers* sont issus du corps des surveillants de prisons et ont le même statut qu'eux. Dans d'autres provinces, leur recrutement est d'origines plus diverses et ils ont le statut des fonctionnaires locaux.

La France cite ce modèle, mais de fait s'inspire très largement de l'ensemble des modèles de référence proposés.

En France, la première apparition du PSE dans un rapport officiel date de 1989, dans le rapport du parlementaire Gilbert Bonnemaïson, consacré à *la modernisation du service public pénitentiaire*. Le PSE y est présenté comme destiné à limiter la surpopulation carcérale et les atteintes à la dignité humaine des détenus qu'elle engendre. Le rapport Bonnemaïson esquisse les grandes lignes de ce que deviendrait le dispositif français, mais il resta sans suite et la question fut reprise en 1995-96 dans le rapport de G. Cabanel, intitulé *Pour une meilleure prévention de la récidive*.

Le projet s'appuie sur l'exemple de la Floride et sur les projets alors à l'étude en Grande-Bretagne. Un premier modèle invoqué, c'est le modèle des USA. L'idée, ensuite, s'inspire de l'exemple de la Suède, qui l'a instauré quelques années auparavant (à peu près 8 000 décisions de PSE par an, soit un pourcentage significatif des décisions de privations de liberté, contrairement aux USA où le pourcentage est infime). Toutefois, le système pénitentiaire suédois est très différent de celui de la France car il est fait essentiellement pour ne pas incarcérer, du fait du très fort contrôle social et du fait que la sanction a, beaucoup plus qu'en France, une valeur morale d'exemple. Il y a eu aussi un certain nombre de visites en Ecosse, car le droit pénal y est beaucoup plus proche de celui du continent que dans le reste de la Grande-Bretagne. En France, les choses semblent assez confuses, on distingue des acteurs, des personnes consultées par les deux parlementaires en charge qui ont successivement proposé la mise en place du PSE mais sans qu'on n'arrive véritablement à savoir d'où vient l'idée, ni le modèle prioritairement choisi, et de fait il y a un mixage entre les différents modèles-mères.

II. LA DIFFUSION ET LE DEVELOPPEMENT DU PSE DEPUIS SON EMERGENCE

A. Le processus de diffusion : voyages, recherche documentaire, contacts

Le placement sous surveillance électronique est le fruit d'un processus complexe où différents éléments se sont mêlés pour que devienne opérationnel ce projet. On observe des procédures d'accès au savoir différents selon les pays et les hommes mais respectant une « certaine tradition » qui est celle du monde pénal. Des acteurs et groupes d'acteurs qui ont joué un rôle dans ce processus, qu'il s'agisse d'un rôle de résistance ou au contraire de catalyseur.

Les voyages sont des moments importants de l'accès à la connaissance qui permettent de se forger une opinion, puis ensuite alimenter une réflexion et nourrir des propositions.¹⁶ Dans d'autres pays, ce sont les ressources bibliographiques, les publications ou informations écrites qui servent de support à la connaissance et à l'adoption éventuelle de la mesure. Un travail d'évaluation peut se mettre en place suite à l'accumulation de différents matériaux. La prise de contacts avec les administrations pénitentiaires d'autres pays a été un moyen de recueil de données.

Ce projet pénal s'intègre ainsi dans une tradition du champ pénitentiaire car depuis le XIX^e siècle, le champ pénal s'est construit à partir, à travers la circulation internationale et par le prisme d'espaces, de structures, de groupes qui ont pu ainsi ramener et proposer à leurs contrées-mères, des modèles glanés ici ou là. Ce qu'on a pu appeler le tourisme pénitentiaire.¹⁷

Les réformateurs sociaux, les philanthropes intéressés à la question pénitentiaire voyagent beaucoup et même très loin, ce sont de véritables pèlerins. De leurs voyages, ils ramènent de véritables récits qui mêlent les réalités pénitentiaires observées, statistiques à l'appui, à leur propre imaginaire. Chacun laissera sa marque personnelle et imprégnera de sa sensibilité et de son idéologie ce genre littéraire très goûté depuis J. Howard à la fin du XVIII^e siècle.¹⁸

Les écrits de Tocqueville et Beaumont¹⁹, de Moreau-Christophe²⁰, de Charles Lucas²¹, seront des précurseurs du genre et tous témoigneront de l'influence des

¹⁶ Les entretiens réalisés avec le sénateur Cabanel témoignent particulièrement de cette « méthodologie ». Dans le cadre de sa mission, début 1995, il visite des établissements pénitentiaires et se rend à l'étranger (Suède, Pays-Bas et Grande-Bretagne). En ce qui concerne ce dernier pays, le ministère de l'Intérieur appliquait alors le PSE notamment aux hooligans, pour les empêcher d'aller au stade le week-end. Une fois arrivé au gouvernement, Tony Blair avait un projet de placer 16 000 détenus en PSE. Le Sénateur Cabanel a revu les expériences étrangères, surtout les USA, et particulièrement la Californie (proximité de Silicon Valley permet d'avoir des dispositifs électroniques intéressants). La simplicité du dispositif l'a séduit (société privée fermière s'occupe de tout), mise à part l'absence d'examen médical préalable à la pose du bracelet (examen seulement par des psychologues et pas des psychiatres). Voir entretien avec le sénateur Cabanel, Grenoble, 11 décembre 2001. De même, E. Rébeillé-Borgella est parti aux USA avec P. Méhaignerie visiter 4 à 5 prisons et voir en Virginie le système de l'assignation résidence. Voir entretien avec E. Rébeillé-Borgella, Paris, 31 octobre 2001.

¹⁷ Sylvette Dupont-Bouchat, Du tourisme pénitentiaire à « l'Internationale des philanthropes ». La création d'un réseau pour la protection de l'enfance à travers les congrès internationaux (1840-1914), *Paedagogica Historica*, volume 38, N^{os}. 2-3, 2002, p. 533-563. Voir Martine Kaluszynski, Françoise Tétard, Eric Pierre, Sylvette Dupont, Véronique Strimelle, *Un objet, l'enfant en danger. Une expérience : la société de patronage. Recherche comparée sur le patronage en France et en Belgique (1820-1914)*, Paris rapport Mire, 1988

¹⁸ J. Howard, *L'état des prisons, des hôpitaux et des maisons de force en Europe au XVIII^e siècle*, Paris, Editions de l'Atelier, 1994, (traduction nouvelle et édition critique par C. Carlier et J.-G. Petit).

¹⁹ A. de Tocqueville, *Ecrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger* (textes établis par Michelle Perrot) Paris, Gallimard, 1984, 2 vol.

²⁰ Moreau-Christophe, *Rapport à Monsieur le Comte de Montalivet sur les prisons de l'Angleterre, de l'Ecosse, de la Hollande, de la Belgique, de la Suède...*, 1839.

modèles américains, en diffusant le modèle pénitentiaire américain en France. Ducpétiaux vulgarise leurs travaux en Belgique²². Lorsque s'épuise la vague américaine, c'est l'Europe qui prendra la relève. Ducpétiaux d'abord qui visite l'Angleterre, la Hollande, la Suisse, l'Allemagne, la France. Après 1840, Benjamin Appert le « John Howard français »²³ visite les prisons d'Europe et principalement des établissements belges²⁴.

Le récit du voyage pénitentiaire contribue par son existence à la diffusion des modèles étrangers et fait à sa manière la propagande pour ceux-ci.

Cette diffusion des idées pénitentiaires se retrouve dans des unions et congrès internationaux²⁵. Lieux d'échanges, de diffusion, également lieux de conflits ou de pouvoir, les congrès sont le reflet de l'évolution d'un mouvement, de ses soubresauts, de ses ardeurs et de ses accalmies. Ils permettent de cerner les idées de chacun et la force d'une idéologie pénitentiaire ou pénale originale. A travers les réflexions sur les pénalités, se pose à tous le problème du maintien de l'ordre et il s'ébauche la construction d'un espace juridique, judiciaire européen mu par des idées communes. Ainsi, avec la prison, les problèmes de la préservation, de l'intimidation ou de l'amendement sont discutés, ainsi que la question de la prévention ou de la réinsertion.

Ces espaces permettent aux idées, aux expériences de se confronter. Ils sont le vecteur de modèles qui s'importent ou s'exportent selon les cas. Ils sont révélateurs de l'ouverture qui est faite (aux autres pays, aux autres disciplines) afin de comprendre, d'évaluer, de pouvoir lutter contre le crime et tenter de trouver, d'élaborer les meilleurs instruments possibles. Un effet indirect de ces rencontres, qui procèdent toujours d'une certaine constance et régularité, est de créer des liens entre ces hommes, juristes habités par un même objectif et ainsi de construire, petit à petit, une « internationale juridique ». Le processus de diffusion du PSE obéit à ces « critères ».

B. Le processus de diffusion : acteurs, groupes ou réseaux

On peut identifier une multiplicité d'acteurs présents dans l'élaboration ou l'adoption de ce système. L'administration, le monde politique ou parlementaire,

²¹ C. Lucas, *Du système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis*, 1828-1830, 2 vol.

²² E. Ducpétiaux, *Du progrès et de l'état actuel de la réforme pénitentiaire et des institutions préventives aux États-Unis, en France, en Suisse, en Angleterre, en Belgique*, Bruxelles, 1838, 3 vol. ; *La réforme pénitentiaire en Grande-Bretagne*, 1836.

²³ J.-G. Petit, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, Paris, Fayard 1990, p. 192 et s.

²⁴ B. Appert, *Voyage en Belgique, dédié au roi, et conférences sur les divers systèmes d'emprisonnement dédiés à la reine*, Bruxelles, 1849, 2 vol.

²⁵ M. Kaluszynski, « Les congrès internationaux d'anthropologie criminelle 1885-1914 », in *Mil neuf cent, Revue d'Histoire intellectuelle : les congrès, lieux de l'échange intellectuel, 1850-1914*, p. 59-70. Voir, plus généralement le numéro de la revue *Mil neuf cent*, *supra* cité.

mais également des professionnels de la justice ou du monde pénitentiaire, des sociétés privées, intéressés directement à cette pratique, et également des praticiens-scientifiques, des « experts » en quelque sorte, qui doublent leurs compétences professionnelles par cette activité de réflexions sur une scène internationale, tentant de confronter leurs expériences et animateurs de « séminaires » ou de « *workshops* » permettant les échanges.

III. LES RESEAUX INTERNATIONAUX

A. Les réseaux d'experts

Aux USA, existe un programme d'évaluation discuté et commenté assez étoffé. En Europe, c'est à l'initiative des cinq pays considérés comme les plus expérimentés (Royaume-Uni, (Dick Withfield), Suède, (Kjell Carlsson) Pays Bas (Ruud Boelens), Belgique (Ralf Bas), Suisse (Dominik Lehner) et porté particulièrement par Dick Withfield, qu'un groupe de travail a été créé vers 1998.²⁶ L'idée du groupe est de réfléchir à cette question, échanger et très vite, « distribuer » l'information vers les pays en train de tenter l'expérience, tenter de donner the « *best practices* », et organiser des workshops pour réunir tous les acteurs concernés directement ou indirectement par cette question. Le groupe qui prépare ces workshop(s) était appelé « *European Steering Committee Electronic Monitoring* ». Le 1^{er} workshop s'est déroulé à Egmond aan Zee (Amsterdam) en mai 1999. Pour l'instant, deux workshops se sont tenus au Pays-Bas²⁷ sous le thème : *Electronic Monitoring in Europe*, le premier en 1998, le second en 2001 (10-12 mai).

Les sociétés privées sont également présentes et financent le déroulement de ce workshop. Partie prenante et « sponsors », les sociétés privées très directement concernées par la mise en place du système sont au nombre de quatre.

Intl Business Development (USA), Elmotech (Israël), On Guard Plus (UK), Premier Geografix Ltd (UK). Chaque société présente dans ce cadre ces produits, à la fois dans un registre technique mais également en indiquant la « philosophie » choisie par eux.

B. Les acteurs scientifiques

Le colloque de Fribourg, « *Will electronic monitoring have a future in Europe ?* » organisé du 13 au 15 juin 2002 à l'initiative du Max Planck Institute, du CESDIP, de l'Ifresi est un moment qui finalise scientifiquement des échanges professionnels déjà existants et offre un espace qui reprend et restitue les expériences tentées dans chaque pays. Il réunit les professionnels en charge ou experts dans leur pays de

²⁶ Bien qu'européen, la langue de référence est l'anglais, il y a donc une connivence très anglo-saxonne qui exclut les moins nantis en capital linguistique...

²⁷ Nous n'avons pas eu d'informations sur le premier mais uniquement, sur le deuxième atelier.

cette expérience, c'est à dire à peu près tous ceux qui étaient aux workshops ci-dessus cités : M. Ceron, R. Bas, R. Boelens, K. Carlsson, D. Lehner, etc. et des chercheurs spécialistes de la question (P.-V. Tournier, A. Kensey, P. Landreville, Ph. Robert, J.-C. Froment...).

IV. LA SCENE NATIONALE

A. Acteurs politiques et administratifs

Le sénateur Cabanel a joué un rôle moteur dans l'idée d'une ouverture du droit pénal français au PSE. Le point de départ souvent évoqué par les acteurs rencontrés en France, est le rapport Cabanel sur la prévention de la récidive, rapport réalisé en 1995, à la demande du Premier ministre et pour le compte de l'administration pénitentiaire²⁸. Dans ce rapport, le PSE fait partie d'un ensemble plus large de propositions destinées à répondre au problème des courtes peines, mais Guy Cabanel reconnaît s'y être intéressé plus particulièrement et avoir entrepris de promouvoir personnellement ce dispositif.

En France, l'administration pénitentiaire a joué un rôle dans l'élaboration du projet, en ayant accumulé des documents, préparé le terrain, investi le champ, préparant avec précision le dossier²⁹, avec une capacité d'expertise-conseil sûre.

Le sénateur Cabanel l'indique clairement dans son entretien où il souligne qu'il a beaucoup travaillé avec la Chancellerie, l'administration pénitentiaire avec lesquelles il avait des réunions toutes les semaines pendant un temps³⁰. Cette dernière l'a aidé à avoir des contacts extérieurs en Hollande, Suède, où il est parti accompagné par des membres de l'administration pénitentiaire il s'est également rendu à Vancouver, et en Californie, à San-Francisco³¹. Au Royaume-Uni, un fonctionnaire du nom d'Ed Mortimer de la section des Condamnés et des peines (*Offenders and Corrections Unit*) du *Home Office* a joué un rôle important au sein du

²⁸ G. Cabanel, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, op.cit.

²⁹ Voir entretien avec G. Azibert, Paris, 30 octobre 2001. A propos de l'arrivée du projet, il dit assez clairement que l'administration pénitentiaire a toujours eu des dossiers et des chantiers de réflexion amorcés sur les thèmes qui sont les siens. L'administration pénitentiaire avait déjà bien préparé le dossier et la voie parlementaire. Le PSE était déjà étudié dans d'autres pays. Le problème a été remis d'actualité par les parlementaires. Le ministre était d'accord sur le principe. Les études existaient bien avant 1996 et de nombreux contacts avec des administrations pénitentiaires étrangères ont été pris. Le modèle français inspire beaucoup les pays d'Amérique Latine ou du Sud. Il y a de nombreux liens avec les administrations pénitentiaires étrangères et les pays d'Amérique du sud, avec les anglais. Voir entretien avec E. Rébeillé-Borgella, Paris, 31 octobre 2001. Pour lui, le PSE est « un des dossiers à cinétique lente de l'administration pénitentiaire » pour reprendre une terminologie de la sécurité civile. C'est un dossier à évolution lente

³⁰ Voir entretien avec le sénateur Cabanel, Grenoble, 11 décembre 2001.

³¹ Voir entretien avec le sénateur Cabanel, Grenoble, 22 octobre 2001.

ministère dans la promotion du bracelet électronique. Dans la phase d'expérimentation, il a dirigé plusieurs recherches pour le compte du *Home Office*³².

On peut noter qu'il semble bien qu'au Royaume-Uni comme en France, les rôles du politique et de l'administratif aient été intrinsèquement mêlés, dans la phase d'expérimentation, dans celle d'évaluation comme dans celle de la généralisation. En tout cas, ce projet n'a pas été l'objet d'affrontements partisans : l'expérimentation a été décidée par un gouvernement conservateur qui a certes été critiqué par le parti travailliste. Cependant, après la victoire du *New Labour*, ce projet mis en route par leurs prédécesseurs a été poursuivi et même consolidé. Son extension à l'ensemble du pays a été décidée et orchestrée par les Travaillistes en 1999. C'est encore le *New Labour* qui a ensuite été à l'origine de la multiplication des usages concrets du bracelet électronique. C'est donc lui qui a décidé des principales étapes de consolidation et de développement d'une politique de la surveillance électronique, et ce, dans le cadre d'un durcissement des politiques de sécurité. En Espagne, les réactions des acteurs à cette mesure ont été très positives. Il n'y a pas eu d'opposition entre les représentants de l'administration pénitentiaire catalane et les acteurs professionnels externes sur cette mesure. De même au niveau politique, il s'est dégagé un certain consensus. Ni doutes éthiques, ni débats politiques n'ont pu être enregistrés. Notamment parce que les résultats sont positifs. En tous cas, il n'y a pas eu de positions publiquement affirmées en défaveur de ce dispositif en Catalogne. Il n'y a pas eu non plus de réactions négatives au niveau national. Le PSE est plutôt envisagé comme un projet progressiste, facilitant l'accès à la liberté.

B. Les associations syndicales et professionnelles

Au Royaume-Uni, l'organisation professionnelle des agents de probation (NAPO) s'est violemment opposée au PSE, ainsi que l'organisation syndicale des chefs de service de la probation (ACOP). Cette dernière a changé sa position et a finalement accepté le principe du bracelet. En France, elles semblent dans leur majorité assez distantes face à la mesure et à son principe. Ce sont des revendications très professionnelles, concernant les statuts, les métiers, qui sont invoquées par les syndicats pénitentiaires. Le Syndicat de la magistrature, lui, avoue avoir été tenu assez peu, mal informé et s'insurge contre le principe même du bracelet. Le bracelet, c'est la remise en cause fondamentale de l'insertion et du service d'insertion, c'est « la verrue » qui vient se greffer sur les débats sur les peines de moins de un an.

Le bracelet, ce serait la troisième voie pénale, et la question politique reste quand même pour ce syndicat la privatisation.³³

Pour la Belgique En 1982, l'avocat général De Wilde, dans son avant-projet de modification de la loi de 1974 sur la détention préventive, proposa, dans son article 1bis, la possibilité pour le juge d'instruction d'ordonner une assignation à

³³ Voir l'entretien avec U. Schalchli, Paris, 13 février 2002.

domicile sous surveillance électronique en lieu et place d'un mandat d'arrêt. Le collectif des avocats d'Anvers réagit négativement à cette proposition, par crainte notamment des conséquences en termes d'extension du filet pénal. En Espagne, l'ensemble des acteurs semble être très ouvert à cette mesure et les acteurs professionnels

En France, La prudence, voire la lenteur ont marqué l'engagement dans cette voie, avec une réticence très marquée due aux désaccords des organisations professionnelles³⁴.

C. La société civile

On sait, par exemple, qu'au Royaume-Uni, un groupe de pression créé en 1982 par un journaliste et visiteur de prison, Tom Stacey, *The Offender Tag Association* (OTA) a fait campagne en faveur du PSE, en s'appuyant sur l'exemple américain³⁵.

Par contre, différentes associations humanitaires se sont élevées contre le principe du bracelet électronique, en s'appuyant sur les Droits de l'homme (*Human League for Penal reforms, Libertarians*). Pour la Belgique, les associations humanitaires ou la commission prisons de la ligue des Droits de l'homme ne s'intéressent pas particulièrement à ce système, on peut même parler de désintérêt. On peut noter dans tous les pays le rôle des médias, très intéressés à cette pratique, plus qu'au projet pénal et politique. D'ailleurs, l'investissement médiatique est très différent. Si en Angleterre, c'est le côté plutôt anecdotique et *tabloïd* qui ressort, en Espagne, c'est pour parler de la violence faite aux femmes et donc, du rôle du PSE dans une résolution « partielle » de ce problème.

D. Les sociétés privées : les industries

Au Royaume-Uni, Les sociétés privées ont joué un rôle de lobby, en faisant pression sur le gouvernement pour qu'il adopte le placement sous surveillance électronique, pour des motifs économiques bien sûr mais aussi idéologiques. Bien évidemment, les intérêts économiques de ces sociétés expliquent aussi leur positionnement sur ce marché et leur intérêt à promouvoir le bracelet. C'est le cas également en Belgique ; où les intérêts privés sont bien présents. Au niveau des acteurs économiques, c'est le privé et plus particulièrement la société belge privatisée *Belgacom Alert Services* via une de ces filiales qui gèrent le projet. Belgacom est un peu l'équivalent de France Télécom. Concernant la société, il s'agit d'Elmo-

³⁴ Le PSE recevra sa consécration législative en 1997, grâce à la persistance du sénateur Cabanel, après que le gouvernement eut retiré un premier projet devant les résistances des organisations professionnelles de magistrats et avocats, A. Kuhn, B. Madignier, « Surveillance électronique : la France dans une perspective internationale », *Revue de Science criminelle*, 1998, 4, p. 671-686, cité par R. Lévy, *op. cit.*

³⁵ M. Nellis, "The electronic monitoring of offenders in England and Wales", *British Journal of Criminology*, 1991, 31, 2, p. 165-185, cité par R. Lévy, *op. cit.*, p. 2.

Tech³⁶ pour la livraison du matériel. Tout cela pose une question d'éthique car cette société pourrait très bien développer une base de données à l'insu du Service des cas individuels par rapport aux personnes placées sous contrôle judiciaire. Cela pose une question en terme d'équité dans la gestion de la peine car il est fréquent de voir une personne condamnée ne pas pouvoir bénéficier de cette mesure ou pire de voir sa mesure de surveillance électronique interrompue à cause d'un contentieux économique avec Belgacom (facture impayée ou dettes déjà existantes...). Ici des motifs purement économiques peuvent intervenir. De plus, on a pu voir la présence financière, physique, très influente de ces sociétés dans les workshops réunissant les porteurs de projets dans ce domaine, jusqu'à provoquer l'irritation de certains de ces experts.

Une multiplicité d'acteurs est diversement identifiée dans la mise en œuvre de ce système. Les sociétés privées qui ont un intérêt économique sont très directement concernées à la diffusion de la mesure du PSE. L'ensemble des autres acteurs reste plus ou moins assez distant, voire réticent et l'intérêt qui se profile peu à peu dans un registre pragmatique plus qu'idéologique est très mince.

Le bracelet électronique n'a pas fait l'objet de grandes discussions mêlant les oppositions et ce projet fait relativement consensus, suscite plutôt des questions traversant toutes ces positions : les modalités de surveillance dans nos sociétés, l'impact de l'entreprise privée sur les orientations des politiques pénales, et sur le choix de la surveillance électronique comme alternative à l'incarcération ou un contrôle supplémentaire et pas forcément nécessaire ?

ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

Le mythe américain ?

Les modes d'adhésion se pratiquent selon un mode de fonctionnement connu dans la tradition du champ pénitentiaire ou pénal, c'est à dire à travers des contacts, des voyages, des modes d'accès au savoir et à la connaissance qui permettent de proposer à son pays, le projet paré de toute une légitimité, qui s'appuie sur des exemples de pays ou de modèles pratiquants déjà la mesure. Comme au XIX^e siècle, avec les prisons, les États-Unis restent en ce domaine toujours relativement pionniers et le modèle américain, même ajusté, ajustable, est à l'origine de des choix adoptés. Cependant, on voit bien aujourd'hui se dessiner un clivage entre deux groupes d'États fondant leur recours au PSE sur deux modèles distincts : celui d'une alternative à la prison, incarné notamment par l'expérience suédoise et à laquelle restent fidèles des États comme la Suisse, la Belgique, l'Espagne etc. ; celui d'un dispositif de contrôle renforcé, vers lequel tendent de plus en plus des États

³⁶ *Elmo-Tech* est très fortement présent. C'est le cas pour la Belgique, l'Espagne, une grande partie de la France. Par contre en Suisse, c'est B.I (*Intll Business*), et au Royaume-Uni, *Geografix Ltd*.

comme la Grande-Bretagne, la France plus récemment, voire désormais les Pays-Bas.

Un projet dépassionné

Dans tous les cas, il est aussi intéressant de noter le peu d'oppositions, de véhémence, de polémiques idéologiques ou politiques dans ce débat.

En France, la scène parlementaire a vu se manifester des clivages politiques sur la question, puisque au Sénat, le parti communiste a voté contre, mais la position positive de Robert Badinter pour le PSE a largement contribué à l'adoption du texte. À l'Assemblée nationale, pas de vraies oppositions mais plutôt un consensus politique tel que le décrit le rapporteur du projet. Dans l'ensemble des pays, d'ailleurs, on assiste à cette « neutralisation idéologique » où le registre pragmatique l'emporte, en tout état de cause sur toute manifestation idéologique.

Un contexte pénal déterminé

Le poids du contexte pénal dans chacun des pays est déterminant pour l'adoption de cette mesure. Dans la plupart des pays, ce projet s'inscrit plus largement dans un contexte de réforme de la justice, de la prison et enrichit les réflexions en cours sur ces questions. Dans tous les pays étudiés ici, on observe assez bien que le recours au PSE s'accompagne ou peut s'accompagner de réformes, réflexions autour de la recomposition possible du champ pénal et de la justice et où est particulièrement interrogée l'action de l'État dans ce domaine.

Dans ce contexte, la question du PSE pose de manière assez nette, le problème de la relation du public et du privé, que ce soit à travers l'effacement des frontières entre privé et public, avec ce qu'on a pu appeler « la prison à domicile », ou que ce soit également avec l'introduction plus nette encore, que pour d'autres projets pénitentiaires, des sociétés privés directement concernés par les nouvelles technologies, à fabriquer, à perfectionner, dont il faut suivre les évolutions et anticiper les défaillances...

Ces modes de fonctionnement interrogent bien sûr, sur les différentes formes nationales d'action de l'État et également, en allant plus loin, sur l'harmonisation possible, éventuelle, d'une législation pénale européenne dans ce domaine.

D'où cette question fondamentale des liens entre administration, politique, société qui peut apparaître avec une interrogation réelle sur la juste répartition des rôles et des influences exactes. Est-ce le politique qui porte le projet ou l'administration qui tisse sa toile, initie, récupère ? Dans un système d'interactions ingénieusement élaboré, les deux acteurs se sont appropriés, à des moments différents, selon des modes variés, le projet, que ce soit dans la phase de l'élaboration, de la mise en œuvre, de l'évaluation.

Le PSE s'inscrit dans un mouvement qui tend à effacer progressivement cette idée d'un « lieu de pénalité » à proprement parler. A travers elle, on assiste à

une nouvelle manifestation d'une peine investissant de plus en plus le champ social, révélant un double procès de pénalisation de la société civile et de socialisation de la peine³⁷.

Le développement des nouvelles technologies³⁸ questionne les différentes formes nationales de recomposition de l'action de l'État dans les champs du pénal et de la sécurité dans un contexte marqué par une européanisation et une mondialisation de plus en plus importante des problématiques pénales et de sécurité.

Les débats actuels sur la récidive³⁹ et le port du bracelet électronique mobile⁴⁰ pour les délinquants sexuels ont revivifié les discussions, mis sur le devant de la scène, cette technologie et les usages possibles, éventuels et déterminés qui pouvaient y être liés.

³⁷ Froment J.-C., « Le pouvoir souverain, la peine et le corps : éléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique », *RIEJ*, N°37, 1996, p. 1 et s.
Froment J.-C., « L'assignation à domicile sous surveillance électronique et les libertés publiques », *RPDP*, 1996, p. 121 et s.

³⁸ Darras E. et Deharbe D., « La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéo-surveillance », in *La gouvernabilité*, CURAPP, Paris, PUF, 1996, p. 77 et s.
Ocqueteau F., Heilmann E., « Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance », *Droit et société*, n°s 36/37, 1997, p. 331 et s.

³⁹ Clément P, Léonard G, « Mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales. Vingt mesures pour placer la lutte contre la récidive au cœur de la politique pénale. Assemblée nationale », 2004, 66 p. « Proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales », Assemblée nationale, 2004, 17 p.

⁴⁰ Rapport de G. Fenech, « Le placement sous surveillance électronique mobile », Rapport de la mission confiée par le Premier ministre, avril 2005,