

Sécurité et nouvelles technologies. Evaluation comparée dans cinq pays européens (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Pays-bas) des dispositifs de réglementation de l?assignation à domicile sous surveillance électronique

Martine Kaluszynski, Jean-Charles Froment

▶ **To cite this version:**

Martine Kaluszynski, Jean-Charles Froment. Sécurité et nouvelles technologies. Evaluation comparée dans cinq pays européens (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Pays-bas) des dispositifs de réglementation de l?assignation à domicile sous surveillance électronique. 2003. halshs-00343214

HAL Id: halshs-00343214
https://shs.hal.science/halshs-00343214

Submitted on 1 Dec 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.

**Centre d'études et de recherches sur l'administration,
la ville, le politique et le territoire (CERAT)**
CNRS/Institut d'études politiques de Grenoble

Centre d'études et de recherches sur le droit et l'administration publique (CERDAP)
Faculté de droit de Grenoble

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

Rapport final

sous la direction de
Martine KALUSZYNSKI
Jean-Charles FROMENT

Recherche réalisée avec le soutien du
GIP "Mission de recherche Droit et Justice"

Mars 2003

Remerciements

Ce travail n'aurait pas été possible sans les soutiens et appuis nombreux dont nous avons pu bénéficier dans les différents Etats étudiés. A cet effet, nous souhaitons très sincèrement remercier tous ceux qui ont accepté de nous consacrer un temps souvent précieux, compte tenu de leurs emplois du temps. Nous pensons, en particulier :

- en Belgique, nous tenons à remercier Kristine Kloeck, Ralf Bas, Céline Mallié, Catherine Van Melderen, Denis Gilbert et Laurence Baudou, pour la qualité de leur accueil et l'intérêt qu'ils ont témoigné pour notre recherche ;
- en Espagne, nos premiers remerciements vont à Francesc Guillen qui a su nous guider et grandement faciliter nos démarches. Son aide a une fois encore été à la hauteur de l'amitié qu'on lui porte. Si nous remercions sincèrement tous ceux qui ont accepté de nous recevoir, nous exprimons tout spécialement notre gratitude à Marc Ceron, lequel a toujours répondu avec gentillesse à nos multiples sollicitations ;
- en Grande-Bretagne, nous pensons à Martin Graham, Paul Hurren, Judge Mellor, Lee Parker Julie Sharpe, Paddy Seligman, Ray Smith et Geeta Subramanian. Nous tenons à remercier tout particulièrement Andy Homer, Martin Seddon et Françoise Richardson, qui ont été d'utiles appuis pour cette recherche.
- en Suisse enfin, tous nos remerciements vont à André Vallotton qui, à lui seul, a su remplir le role de plusieurs contacts. Sa disponibilité et la complétude des informations qu'il a accepté de nous délivrer a rendu ce travail possible.

Bien entendu, ces quelques remerciements ne seraient pas complets si nous n'associons pas ici tous ceux qui, en France, ont répondu positivement à nos sollicitations et ont permis à ce travail d'aboutir.

Sommaire

Introduction **6**

Première partie : Emergence et diffusion du placement sous surveillance électronique 7

Chapitre 1. De quelques enjeux sociaux et pénaux du développement d'une nouvelle technologie de punir *8*

I / La surveillance électronique, la peine et la société **10**
A / La pénalisation de la société civile 10
B / La socialisation de la peine et de son exécution 13

II / La surveillance électronique, une nouvelle économie du pouvoir de punir **16**
A / La fin des prisons ? 16
B / La fin des professionnels de la puissance publique 18

Chapitre 2 : Le processus de diffusion du PSE.Emergence, adoption et circulation d'un ou de modèles ? *21*

I/ Une tradition du champ pénitentiaire : la circulation des idées et des modèles pénaux au XIXème siècle **21**
A. Le Tourisme pénitentiaire 21
B. Les lieux d'échange institutionnalisés 22

II/ Modèles pionniers, modèles de référence **23**
A / Le modèle des USA 23
B/ Le modèle des Pays-Bas 24
C / Le modèle de la Suède 25
D / Le modèle du Canada 26

III/ La diffusion et le développement du PSE depuis son émergence **27**
A/ Le processus de diffusion : voyages, recherche documentaire, contacts 27
B/ Le processus de diffusion : acteurs, groupes ou réseaux 28

Deuxième partie : L'élaboration de la réforme de la surveillance électronique en France, processus décisionnel et débats idéologiques 33

Chapitre 1 : Le processus politico-administratif de conception et le cadre juridique de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique en France *34*

I/ Entre administratif et politique, le parcours sinueux d'une idée **34**
A/ Les étapes de la mise sur agenda politique du PSE 34
B/ L'"inversion hiérarchique" : une politique mise au service de l'administratif ? 39

II/ Le processus parlementaire et la substantialisation du projet de PSE **41**

III/ Entre lenteur et innovation, l'élaboration du décret et la mise en œuvre de l'expérimentation **42**

IV/ La loi d'orientation et de programmation pour la Justice en France : une nouvelle ère pour le PSE ? **45**

Chapitre 2 : Les arguments structurants du débat sur le placement sous surveillance électronique en France ***47***

I/ La neutralisation idéologique progressive du débat sur le principe du PSE **47**
A/ Des arguments substantiels d'abord très prégnants 47
B/ La neutralisation des arguments 50

II/ La persistance plus tardive de débats sur les principales options de sa mise en œuvre **54**
A/ Les débats relatifs aux conditions de recours au PSE 55
B/ Les interrogations sur les acteurs en charge de la gestion du PSE 58

Troisième partie : Expériences européennes de surveillance électronique, cadres juridiques et mises en oeuvre **63**

Chapitre 1 : Le placement sous surveillance électronique en Belgique ***64***

I / Emergence du dispositif en Belgique **65**
A / Les tentatives législatives 65
B / Un dispositif porté par le pouvoir exécutif 66

II / Le cadre normatif du dispositif de surveillance électronique en Belgique **71**

III / Relations entre acteurs et objectifs de la mesure **74**
A / Relations entre acteurs 74
B / Objectifs de la surveillance électronique 75

IV. Quelle politique d'évaluation ? **78**
A / Nombre de personnes soumises à la mesure de surveillance électronique 78
B / Profils des surveillés 79
C / Budget et coûts 79
D / Durée et déroulement de la mesure 80
E / Echecs de la mesure 80

V / Perspectives d'avenir **81**

Chapitre 2 : Le PSE en Espagne, l'exemple catalan ***84***

I/ Le PSE comme alternative à la semi-liberté **86**
A. Le cadre juridique du recours au placement sous surveillance électronique 86
B. L'expérimentation de placement sous surveillance électronique catalane 88

II/ Le PSE comme protection des victimes de violences domestiques **90**
A. Le dispositif envisagé 90
B. Les difficultés et l'abandon de l'expérience 92

Chapitre 3 : Le placement sous surveillance électronique en Grande -Bretagne *93*

I / Le cadre juridique **94**
A / Jalons chronologiques 94
B / Contenu et modalités des dispositifs 96

II / Le processus décisionnel **97**
A / Les acteurs 97
B / Les arguments 100

III / Le système mis en place **102**
A / Le bracelet électronique, entre alternative à la prison et dispositif de contrôle 102
B / La gestion de la surveillance électronique, un secteur complètement privatisé 102
C / Le bracelet électronique, un dispositif technologique parmi d'autres 103

Chapitre 4 : Les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique : l'exemple du canton de Vaud (Suisse) *106*

I/ Le cadre juridique : contenu et modalités du dispositif **107**
A/ Le cadre initial d'ouverture juridique des arrêts domiciliaires : une alternative à la semi-détention et à la semi-liberté 107
B/ Procédure et conditions d'admission aux arrêts domiciliaires 108
C/ L'organisation et le déroulement des Arrêts Domiciliaires 109

II / Le processus décisionnel **110**
A/ Les caractéristiques des conditions d'élaboration et de mise en œuvrede l'expérimentation 110
B/ Les débats générés par la surveillance électronique 113

Conclusion **116**

Bibliographie **119**

Annexes **123**

Introduction

L'objet de cette recherche, 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'Ecole des Sciences Criminologiques Léon Cornil de l'Université libre de Bruxelles, est 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.

Dans cette perspective, nous avons décidé de répartir notre recherche en deux phases successives. La première a consisté à identifier de façon plus précise le contexte théorique dans lequel la question du développement des systèmes de PSE peut être abordée et à évaluer le processus aussi bien d'un point de vue du cadre de l'élaboration politico-administrative que dans les arguments alors avancés de recours au PSE sur la scène internationale. La seconde a consisté à étudier plus spécifiquement les processus de décision et de mise en œuvre de la surveillance électronique dans différents Etats européens. Dans cette perspective, nous avons choisi de retenir comme champs d'investigation scientifique des Etats qui incarnent des degrés différents d'implantation et de développement du PSE, et qui, en outre, renvoient à des cultures juridico-politiques spécifiques : Grande-Bretagne, France, Espagne, Belgique et Suisse. Notre hypothèse principale est qu'à travers le développement des nouvelles technologies s'opèrent différentes formes nationales de recomposition de l'action de l'Etat dans les champs du pénal et de la sécurité, qu'il est important d'identifier et d'interroger dans un contexte marqué par une européanisation et une mondialisation de plus en plus importante des problématiques pénales et de sécurité.

Le présent rapport se donnera donc dans un premier temps pour objectif d'analyser le contexte d'émergence et les relais de diffusion, notamment en Europe, du dispositif du placement sous surveillance électronique (1ère partie). Ce travail sera ensuite précisé pour chacun des Etats identifiés. La deuxième partie sera ainsi consacrée à l'étude du processus ayant conduit la France à recourir à un tel dispositif. Deux aspects retiendront plus spécifiquement notre attention à cette occasion : d'une part, l'identification des acteurs ayant contribué à la mise sur agenda du PSE en France et celle des étapes de sa mise en oeuvre effective ; d'autre part, l'analyse des arguments échangés en faveur et à l'encontre du PSE par les différents acteurs impliqués directement ou indirectement dans la décision d'y recourir. L'analyse de la situation de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de l'Espagne (Catalogne) et de la Suisse (Canton de Vaud) se fera, dans une 3ème partie, sur un même mode opératoire, mais une attention plus grande sera portée sur les caractéristiques juridiques et les conditions de mise en œuvre de la surveillance électronique dans ces différents Etats.

Première partie : Emergence et diffusion du placement sous surveillance électronique

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 punir, 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 Etats se sont saisis de ces modèles, forts de leurs expériences pénales diverses.

Chapitre 1. De quelques enjeux sociaux et pénaux du développement d'une nouvelle technologie de punir

Le cercle des Etats 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'élargir[1]. La France n'échappe 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 Bonnemaison sur la modernisation du service public pénitentiaire[2], c'est le rapport du sénateur Guy Cabanel de 1995 sur les moyens de prévenir la récidive[3] 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 (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'Etat de son pouvoir de punir. C'est ce mouvement transversal qu'il convient ici d'interroger afin de formuler quelques hypothèses quant à ses fondements et ses conséquences tant sur le plan pénal, que sur celui du rapport du pouvoir politique à la société.

A priori cependant le débat ne semble pas évident. N'a t-on pas vu en effet adversaires et partisans de ce procédé se rejoindre sur le même terrain de la protection de la dignité de la personne humaine pour développer leur argumentation ?[4] Ne peut-on pas encore régulièrement observer abolitionnistes et non abolitionnistes se retrouver paradoxalement dans une même critique ou encore une même défense de ce type de placement ?[5] Ne doit-on pas enfin s'étonner de la diversité des arguments invoqués à l'encontre ou en faveur de ce mécanisme et nous conduisant des approches les plus pragmatiques aux considérations les plus idéologiques ? Paradoxal en effet ce constat, confirmé par la recherche, d'oppositions parfois venues d'une perception d'une trop grande clémence de la surveillance électronique et dans d'autres de celle d'un caractère excessivement contraignant de cette même mesure. Et puis l'obstacle le plus décisif à la réflexion n'est-elle pas cette forme de neutralisation idéologique observée dans beaucoup d'Etats du débat même sur la surveillance électronique. Pragmatisme et modernisation technique semblent se conjuguer pour rabaisser la surveillance électronique à une simple modalité de contrôle dépourvue d'enjeux socio-politiques et pénaux

---

[1] Si les Etats-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, *R.S.C.D.P.C*, N°4, Oct-Déc. 1998, p. 671 et s.

[2] G. Bonnemaison, *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au garde des Sceaux et au premier Ministre, 1990.

[3] G.Cabanel, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport d'orientation au premier Ministre, 1995, pp. 115-139.

[4] J.-C. Froment, L'assignation à domicile sous surveillance électronique et les libertés publiques, *R.P.D.P*, 1996, p. 121 et s.

[5] M. Cusson, Peines intermédiaires, surveillance électronique et abolitionnisme, *R.I.C.P.T*, N°1, 1998, p. 34 et s.

réels. Doit-on pour autant se satisfaire d'un tel discours visant à occulter des transformations plus profondes du champ de la pénalité que révèle, plus que n'entraîne en soi, le développement de la surveillance électronique aujourd'hui ? C'est en tout cas un choix que nous ne ferons pas.

Il convient d'abord de réinscrire le débat sur le PSE au cœur du procès général de surveillance (Vidéo surveillance, systèmes de reconnaissance vocale, empreintes génétiques, etc.), que l'on peut observer dans notre société[6]. C'est précisément en effet au moment où les dispositifs de surveillance se diffusent dans l'ensemble de la société et ne demeurent plus confinés au sein d'institutions disciplinaires, fermés, que les détenus sont autorisés à effectuer leur peine en dehors de murs étrangers, au sein même de leur propre domicile. On pourra à ce titre formuler l'hypothèse que ce double mouvement de déterritorialisation et de désinstitutionnalisation de la peine, ou de son exécution, qu'engendre le PSE[7] révèle un déplacement ou une mutation des formes dans lesquelles la puissance publique exerce sa fonction de punir. Le PSE traduit plus fondamentalement une recomposition des formes dans lesquelles le pouvoir incarne sa souveraineté, sa puissance. En effet, la peine et son exécution en tant qu'expression du « droit et du pouvoir de punir »[8] marquent la présence de l'Etat, seul détenteur du « monopole de la violence physique légitime »[9]. La localisation et l'analyse des formes pénales constituent fondamentalement une localisation et une analyse des formes d'exercice du pouvoir souverain par l'Etat. Or précisément, de ce point de vue, le PSE traduit une réorganisation des formes d'expression de la puissance publique qui, plutôt que de s'incarner, comme elle l'a longtemps fait, dans des institutions et des hommes sur un territoire public donné, semble peu à peu s'inscrire et se diffuser dans la société. Ainsi, le PSE dévoile le processus de dissémination d'un pouvoir qui se diffuse socialement par éclats. Ce sont ces « éclats de pouvoir », que Lucien Sfez a analysé, qui partout se projettent et notamment sur chacun d'entre nous. Chacun, en effet, est pouvoir dans la configuration présente d'une politique éclatée qui caractérise une société de type ordinatique[10]. Et la disparition des « centres de gravité »[11], des points où le pouvoir s'incarne, au cœur même de ce qui demeure son espace stratégique est aussi le moyen de sa protection dans un temps où il se sent exposé. Car le problème est bien là, à savoir celui de la légitimation de la puissance publique. Rendre compte de ce processus de dissémination sociale du pouvoir n'est pas seulement céder aux fantasmes de *big brother*[12], mais plutôt s'interroger sur les conséquences, dans un temps de contestation de son autorité et de sa légitimité, d'une recherche par la puissance publique d'une nouvelle efficacité et légitimité qui la conduit à s'ancrer de plus en plus dans la société elle-même. Ici, il ne s'agit bien évidemment pas d'évoquer une volonté consciemment déterminée du pouvoir qui chercherait nécessairement à s'immiscer toujours plus dans la société et la vie privée de chaque individu, se rendant invisible pour mieux pénétrer la sphère de son intimité, mais d'identifier les répercussions possibles, en termes de construction d'un nouveau modèle social et pénal, d'un pouvoir en quête de légitimité. C'est sans doute ainsi qu'il convient de

---

6 *Les technologies de sécurité, Les cahiers de la sécurité intérieure*, N°21, 1995.

7 Sur ces deux concepts de déterritorialisation et de désinstitutionnalisation, cf. J.-C. Froment, La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, p. 149 et s. ; Le pouvoir souverain, la peine et le corps : éléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique, *R.I.E.J*, N°37, 1996, p. 1 et s. ainsi que L'assignation à domicile sous surveillance électronique et les libertés publiques, *R.P.D.P*, 1996, p. 121 et s.

8 P. Poncela, Droit de punir et Pouvoir de punir : une problématique de l'Etat, *Archives de philosophie du droit, Philosophie pénale*, Tome 28, 1983, p. 123 et s.

9 M. Weber, *Le savant et le politique*, Union générale d'édition, Coll. 10/10, 1963, p. 100.

10 L. Sfez, *La politique symbolique*, Quadrige/Presses UmŒ□□«·)ÇH"(m(.□□a¶Èš'Ce, 1993.

11 A. Glucksmann, *Le discours de la guerre*, Union Générale d'Editions, Coll. 10/18, 1967, p. 75.

12 M. Cusson, *Op. cit.*

comprendre cet encouragement de Pierre Landreville à « surveiller et prévenir » l'assignation à domicile sous surveillance électronique[13]. C'est en tout cas ainsi qu'il faut interpréter les remarquables analyses de Gilles Deleuze sur la naissance d'une « société de contrôle »[14], laquelle se substitue au modèle foucaldien de la « société disciplinaire »[15]. Le PSE révèle donc la dilution progressive de la distance séparant le pouvoir de la société civile, à la fois dans le sens où le pouvoir s'incarne désormais dans la société civile elle-même et se diffuse de plus en plus en elle en s'ancrant directement sur les citoyens. Elle incarne donc *a priori* une évolution de l'inscription sociale de la peine (I), qui, en fait, révèle plus fondamentalement encore une nouvelle inscription sociale du pouvoir lui-même (II).

I / La surveillance électronique, la peine et la société

La prison, « manifestation extérieure de la puissance de l'Etat »[16] représente symboliquement un territoire sur lequel le pouvoir exerce publiquement et exclusivement sa souveraineté. Elle est finalement la forme essentielle aujourd'hui, sinon exclusive, de projection spatiale de la puissance de punir. Or, 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 peine.

A / La pénalisation de la société civile

On doit d'abord s'interroger sur le risque d'élargissement du « filet pénal » susceptible de résulter du PSE. Comme l'expriment en effet André Kuhn et Bertrand Madignier, « lorsque la surveillance électronique est utilisée pour remplacer de courtes peines privatives de liberté, il est indispensable de se demander comment il sera possible d'éviter le *net widening*, à savoir l'application de cette mesure de contrôle à des personnes qui, autrement, auraient pu profiter d'un mode d'exécution de peine plus « clément » (sursis, peine pécuniaire, classement, etc.) »[17]. Difficile pour l'instant d'apprécier avec précision la réalité de ce phénomène, mais cette préoccupation doit demeurer présente. Pierre Landreville[18] et André Normandeau[19] le démontrent à travers les exemples respectifs du Canada et des Etats-Unis qui constituent les expériences les plus anciennes en ce domaine[20]. Aux Etats-Unis, le recours à l'*EM (Electronic monitoring*) accompagne l'obligation pour un criminel de ne pas quitter son domicile durant certaines heures de la journée ou de la nuit, ordinairement, en dehors de ses heures de travail (s'il travaille ou cherche un emploi). La surveillance électronique est donc imposée par le juge comme une condition lors de la remise en liberté avant procès, lors d'une probation ou lors d'une libération conditionnelle. En France, plusieurs dimensions de la surveillance électronique peuvent relever d'une telle problématique. D'abord le constat que l'un des objectifs assignés au PSE est de permettre de trouver un moyen d'exécuter les courtes peines, dont on sait qu'elles ne sont traditionnellement que très partiellement mises à exécution.

---

[13] P. Landreville, Surveiller et prévenir l'assignation à domicile sous surveillance électronique, *Déviance et société*, 1987, Vol. 11, N°3, p. 251 et s.

[14] G. Deleuze, *Pourparlers*, Ed. de Minuit, 1990.

[15] M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1975.

[16] H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ed. de la Baconnière, 2ème Ed., 1988, p. 174.

[17] A. Kuhn et B. Madignier, *Op. cit.*

[18] P. Landreville, *Op. cit.*

[19] A. Normandeau, Bilan criminologique de quatre politiques et pratiques pénales américaines contemporaines, *R.S.C.D.P.C*, N°2, avril-juin 1996, p. 333 et s.

[20] Les premières expériences de surveillance électronique ont été engagées aux Etats-Unis en Floride et au Nouveau-Mexique en 1984. Le Canada a retenu ce système à partir de 1987 dans la province de l'Ontario.

Ensuite, celui révélé jusqu'alors par l'expérience d'un recours au PSE uniquement ou presque *ab initio* (Cf *infra*), ce qui peut laisser penser que la mesure est peu de nature à mordre réellement sur la détention. Enfin, et surtout, des évolutions enregistrées plus récemment, et symbolisées notamment par la loi du 9 septembre 2002 de programmation pour la Justice, comme celle d'un recours à la surveillance électronique dans le cas du contrôle judiciaire. Le PSE n'intervient plus du tout dans ce cadre comme une alternative à la prison, mais s'inscrit dans une logique d'un durcissement même des conditions d'exécution des mesures de sûreté ou des peines. C'est d'ailleurs cette crainte qui avait poussé les organisations professionnelles des magistrats et des avocats, en France à s'opposer à la volonté des sénateurs d'insérer dans la loi relative à la détention provisoire adoptée le 30 décembre 1996 à titre d'alternative à la détention provisoire la possibilité pour le juge de recourir au PSE[21]. Le législateur de 1997 avait pris, à cet effet, des précautions n'instituant le PSE qu'à titre de modalité d'exécution des peines, et non de peine prononçable directement par une juridiction de jugement. Mais cela déjà ne dissipait pas toutes les inquiétudes dès lors que rien n'empêche en effet les juges d'anticiper sur un recours ultérieur à ce procédé. D'autant qu'en vertu du décret du 22 juillet 1996 (art. D. 49-1, C.P.P), le parquet communique au juge de l'application des peines un extrait de toute décision de condamnation à une peine ne dépassant pas un an concernant une personne non incarcérée afin que ce juge puisse « déterminer les modalités d'exécution de la peine en considération de la situation du condamné ». Or, c'est précisément le juge de l'application des peines, soit de sa propre initiative, soit sur demande du procureur de la République[22], qui justement décide que la peine s'exécutera selon la formule de le PSE si le condamné n'a à subir qu'une peine maximale d'un an. Ces craintes se sont d'ailleurs rapidement confirmées, puisque le législateur est revenu sur cette exclusion à l'occasion de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence en étendant la possibilité de recours au PSE à l'occasion du prononcé d'une mesure de mise en détention provisoire. Et la suppression de cette possibilité par le législateur de 1999 n'a en fait que traduit un pas supplémentaire dans cette dangereuse fuite en avant en faisant désormais de la surveillance électronique un moyen d'encadrement du contrôle judiciaire.

Cette dernière évolution est encore celle que l'on enregistre aujourd'hui en Europe dans des Etats comme la Grande-Bretagne et progressivement les Pays-Bas. Dès lors, le PSE ne peut que se traduire par une extension du dispositif de contraintes pénales. Dans ce cadre, écrit André Normandeau, « on emprisonne de façon habituelle, autant et même plus de monde, mais l'on ajoute dans certains cas à la probation ou à la libération conditionnelle ordinaire ou intensive une surveillance additionnelle de type électronique. Cette surveillance est également un « ajout punitif » et une mesure communautaire de « contrôle plus strict », plutôt qu'une solution de rechange à l'emprisonnement, comme c'est le cas de la surveillance intensive »[23].
Un autre facteur, variable en fonction des traditions pénales des Etats, peut conduire à la même conclusion. En effet, les catégories de personnes principalement concernées par ce dispositif engendrer le risque d'un effet *net widening*. Ainsi, en Suède (58 % des condamnés pour conduite en état d'ivresse, 19 % pour violences, 33 % pour vols, stupéfiants et divers),

[21] J.-B. de Montvallon, Les sénateurs introduisent le « bracelet électronique » dans la réforme de la détention provisoire, *Le monde*, 31 mai 1996, p. 9. La loi du 19 décembre 1997 ne remet pas en cause cette opposition en confirmant que le PSE n'est ni un substitut à la détention provisoire, ni une modalité de contrôle judiciaire avant jugement.

[22] Soit encore à la demande du condamné. Dans tous les cas, le consentement du condamné est obligatoire. Il doit être donné en présence de son avocat ou, à défaut, d'un avocat désigné par le bâtonnier. En revanche, il n'y a pas d'exigence du consentement du Procureur de la république, lequel peut exercer un recours dans les 24 heures devant le tribunal correctionnel (art. 733-1 CPP). Enfin, un médecin peut être désigné (de droit si le condamné le demande) pour vérifier que ce procédé ne présente pas d'inconvénient pour la santé du condamné.

[23] A. Normandeau, *Op. cit.*, pp. 342-343.

aux Etats-Unis (25, 6 % des condamnés pour circulation routière, 18, 2 % pour atteinte à la propriété, 13, 5 % pour infractions aux stupéfiants) ou encore en Suisse (les deux tiers des personnes placées en arrêts domiciliaires sous surveillance électronique sont des personnes condamnées pour conduite en état d'ivresse), on constate que ce sont essentiellement les délinquants routiers et ceux qui commettent des infractions aux stupéfiants qui sont soumis à de telles mesures. Or, si dans les Etats en question, ces personnes auraient été condamnées à des peines privatives de liberté, il n'en va pas de même dans tous les Etats mettant aujourd'hui en place ce dispositif. Ainsi, en France, ces personnes ne faisaient jusqu'alors que rarement l'objet d'une mesure d'incarcération. Indépendamment du fait de savoir si une telle évolution est légitime ou non au regard de la gravité des manquements enregistrés, ce constat invite simplement à penser une fois encore que le développement de la surveillance électronique n'est pas de nature à influencer durablement les taux d'incarcération en Europe. Mais on le voit ici, selon les traditions pénales étatiques, le recours à la surveillance électronique pourra être alternativement identifié soit comme une mesure d'adoucissement des modalités d'exécution des peines prononcées, soit au contraire comme leur durcissement.

Au-delà du seul cas du PSE, la question semble se poser avec d'autant plus d'acuité que celui-ci n'est pas un cas isolé parmi ces formes pénales qui traduisent cette possible extension. Ainsi, au nom d'un nécessaire adaptation[24] des réponses pénales face aux mutations de la délinquance, se développent les formes alternatives de justice et de peine. Rien de contestable en soi dans cette évolution[25], si ce n'est qu'elle ne semble jamais se traduire par une diminution du recours aux formes pénales « traditionnelles » et notamment à la prison, laquelle ne souffre manifestement pas de cette concurrence. C'est ainsi, par exemple, que doit s'analyser le développement de la médiation pénale. Anne Wyvekens, à partir de l'exemple lyonnais des maisons de justice et du droit, a bien montré comment cette médiation, loin de correspondre à une réponse communautarisée aux conflits de voisinage telle qu'elle est souvent présentée, participe d'une restauration du droit pénal dans les quartiers où celui-ci a « disparu » en fonctionnant fondamentalement selon une logique du « classement sous condition »[26]. Elle permet à ce titre à la justice pénale de se ressaisir d'un ensemble d'actes délictuels jusque là classés. Les analyses de Philippe Mary témoignent d'une même logique[27]. En soi, là encore l'évolution peut paraître logique dès lors qu'elle entend mettre fin à des actes délictuels auxquels il n'était plus répondu, mais elle devient problématique si elle se traduit par la pénalisation d'actes qui jusqu'alors n'étaient pas volontairement traités dans les termes du droit pénal, car ne nécessitant et ne méritant pas une telle qualification. C'est ainsi que l'hypothèse d'une pénalisation, voire d'une "sur-pénalisation", de la société civile, peut être légitimement émise. Hypothèse encore confirmée par une tendance renforcée du législateur à renforcer les incriminations pénales, souvent d'ailleurs sans se soucier à la fois des possibilités pratiques d'appliquer les textes sur le terrain et d'en tirer réellement les conséquences sur un plan juridictionnel. Ainsi, de ce point de vue, la banalisation du pénal peut aussi se traduire par une banalisation à terme de la peine et de la justice pénale. Et il

[24] S. Collett, Checking out, *The Guardian*, 27 janvier 1999.

[25] Et l'on ne peut ici que rejoindre les analyses de M. Cusson lorsqu'il considère que l'évolution des formes de la délinquance suppose une adaptation des réponses pénales dans le sens d'une adaptation, d'une proportionnalité retrouvée, entre l'acte et la réponse fournie. cf. M. Cusson, *Op. cit.*

[26] A. Wyvekens, *L'insertion locale de la justice pénale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[27] P. Mary, *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruylant, 1998 et *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, (Sous la dir. de P. Mary), Bruxelles, Bruylant, 1997.

apparaît, dans ce contexte, urgent de poser cette question : « Où s'arrête le champ d'intervention du pénal ? »[28].

B / La socialisation de la peine et de son exécution

Mais ce mouvement de pénalisation du social se double d'une autre évolution que semble sous-tendre le PSE, à savoir un mouvement de déterritorialisation de la peine et de son exécution qui se traduit par leur socialisation. Avec le PSE, il n'y a en effet plus d'identification possible des lieux d'exécution de la peine, il n'y a plus de territoire propre pour la peine qui se déplace désormais avec soi. Ainsi, le PSE pose la question de l'inscription sociale de la peine. A l'exclusion institutionnelle et disciplinaire du condamné succède une socialisation de la peine elle-même. S'il y avait jusqu'à présent dans notre société des lieux identifiables et socio-historiquement justifiés où la liberté individuelle pouvait être mise en cause selon certaines procédures et garanties, avec le PSE, c'est directement *dans* et *sur* le corps du condamné que la peine s'inscrit ; elle n'est plus ce que l'on vit dans un lieu précis, désigné spécifiquement à cette fin et dont on peut finalement s'échapper, ou du moins avoir l'espoir de s'évader. En la circonstance, cette idée de lieux liberticides clairement identifiés disparaît, il y a diffusion, capillarisation de l'atteinte à la liberté puisque l'on peut porter atteinte à cette liberté dans le lieu même où elle était jusqu'alors protégée de façon ultime, le foyer, le domicile, l'espace privé[29]. Comme le souligne André Normandeau, « en démocratie, le concept de résidence personnelle, de logement, de maison est le symbole de cette sphère privée : un refuge, un sanctuaire »[30]. Que reste-t-il, dès lors, du droit au respect de la vie privée[31], intégré explicitement en France par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 janvier 1995 (« la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle »)[32] ? Ou encore du droit à l'inviolabilité du domicile dont Pierre Hagser et Marc Frangi ont montré, à la suite de leur analyse de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1983[33] et surtout de celle du 12 janvier 1977[34] qu'il avait une valeur constitutionnelle[35] ? Sans compter que la surveillance électronique peut aussi entraîner une violation de la sphère privée de la famille de l'individu sous surveillance. En effet, selon les modalités de surveillance retenues (par exemple si on décidait de surveiller par l'intermédiaire d'une caméra placée au domicile du condamné), la sphère privée de ses proches pourrait être violée[36]. Dans ce cas, ne pourrait-on évoquer une atteinte au « droit à mener une vie familiale normale », là encore reconnu par le Conseil constitutionnel[37] ? Les modalités retenues dans les différents Etats pour mettre en

---

[28] A. Wyvekens, Entre médiation et justice pénale, l'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône, *Archives de politique criminelle*, N°19, 1997, p. 73.

[29] Ce problème concerne d'ailleurs l'ensemble des nouvelles technologies de sécurité, de la vidéosurveillance aux techniques d'identification vocale, qui se traduisent toutes, de façon différente, par une pénétration de l'espace privé individuel. cf. pour une approche globale de ces problèmes *Des puces, des souris et des hommes. Sciences, techniques et droits de l'homme*, 4ème Université d'automne de la Ligue des droits de l'homme, Novembre 1998.

[30] A. Normandeau, *Op. cit.*, p. 343.

[31] P. Kayser, *La protection de la vie privée*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1990.

[32] F. Luchaire, La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil constitutionnel, *R.D.P*, p. 590 et F. Barloy, Le conseil constitutionnel, la liberté individuelle et l'ordre public, *R.A*, N°287, Sept-oct. 1995, p. 483 et s.

[33] C.C, N° 89-164 DC du 29 décembre 1983, *Rec.*, p. 67.

[34] C.C, N° 76-75 DC du 12 janvier 1977 "Fouille des véhicules", *Rec.*, p. 33.

[35] P. Hagser, *La protection de la vie privée*, Economica, 2ème éd., 1990 et M. Frangi, *Constitution et droit privé*, Economica, 1992.

[36] A. Kuhn et B. Madignier, *Op. cit.*, p. 675.

[37] C.C, N°93-325 DC, 12-13 août 1993, relative à la maîtrise de l'immigration, *G.D.C.C*, N°47.

œuvre le PSE témoignent cependant d'une conscience de ces dangers. Dans presque tous les Etats, l'autorisation de la famille est par exemple sollicitée.

Aux Etats-Unis, la question a en grande partie été réglée. Ainsi, la Cour suprême affirme-t-elle depuis un arrêt Katz c/ Etats-Unis (1967), qu'un moyen tiré de la violation du 4ème amendement de la Constitution, lequel tend à la préservation de l'intimité de la vie privée, n'est pas recevable dès lors que l'individu n'était pas en mesure de prétendre raisonnablement au bénéfice d'une quelconque intimité. C'est ainsi par exemple qu'un détenu n'est pas fondé à invoquer l'inconstitutionnalité de l'utilisation d'un procédé électronique ayant permis d'intercepter l'une de ses conversations avec d'autres détenus (Lanza c/ New York, 1962). Quant aux probationnaires qui sont éligibles au PSE, leur situation ne change rien dans la mesure où la Cour suprême estime, depuis un arrêt Etats-Unis c/ Manfredonia de 1972, que les atteintes portées à leur intimité ne sont pas entachées d'inconstitutionnalité dès lors qu'elles contribuent à assurer le contrôle auquel ils sont soumis[38]. Mais dès lors que l'exécution de la peine a lieu non plus dans une résidence publique, mais dans la résidence privée de l'individu sous surveillance, peut-on toujours raisonner ainsi ? De surcroît, l'état de la jurisprudence de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme peut nous donner à voir une autre lecture juridique possible. Ainsi l'article 8 de la C.E.S.D.H qui stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance » a permis à la Cour de préciser la façon dont il fallait interpréter les conséquences de cet article, notamment pour des condamnés. Elle a en effet posé le principe qu'une restriction ne doit jamais porter atteinte à la « substance même » d'un droit, se mettant par là même en position d'apprécier le contenu concret des droits proclamés. Elle a pu par exemple procéder ainsi en ce qui concerne le droit au respect de la correspondance, lequel est un élément constitutif du droit, plus général, au secret de la vie privée, qui revêt une importance toute particulière pour les détenus : La Cour a pu ainsi estimer que la saisie de la correspondance des détenus[39], la non-transmission d'une lettre à un détenu[40], la limitation de la possibilité de correspondre aux seuls amis et parents[41] ou des obstacles à la possibilité même de correspondre[42], constituaient des ingérences qui, bien que visant un but légitime (défense de l'ordre, prévention des infractions pénales), n'étaient pas nécessaires dans une société démocratique et vidaient le droit à la correspondance de toute réalité[43]. On peut dès lors se demander si ce raisonnement ne pourrait pas être retenu sur différents aspects de le PSE. Car c'est bien le caractère de « lieu privilégié de la vie privée »[44] du domicile et le sens même de ce que certains spécialistes des libertés publiques ont appelé le « territoire de la personnalité »[45] qui semble disparaître avec elle.

Mais au-delà des seuls cas individuels, ce qu'il est surtout important de relever ici à travers le développement de procédures d'exécution des peines dans l'espace privé, c'est un mouvement général d'occultation de la signification politique même de la séparation de l'espace privé et de l'espace public.. En effet, en remettant en cause le principe d'une séparation entre l'espace privé et l'espace public, c'est plus fondamentalement le problème de la limitation du champ

[38] M. Benghozi, L'assignation à domicile sous surveillance électronique, *Déviance et société*, 1990, Vol. 14, N°1, p. 59 et s.
[39] C.E.D.H, *Silver*, 25 mars 1983, Série A, Vol. 61.
[40] C.E.D.H, *Schönenberg et Durmaz*, 20 juin 1988, Série A, Vol. 137.
[41] C.E.D.H, *Campbell et Fell*, 28 juin 1984, Série A, Vol. 80.
[42] C.E.D.H, *Golder*, 21 janvier 1975, Série A, Vol . 18.
[43] F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, P.U.F, Droit fondamental, 1998.
[44] P. Hagser, *Op. cit.* et M. Frangi, *Op. cit*.
[45] J. Robert et J. Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, P.U.F, Montchrestien, 1994, p. 369 et s.

d'action du pouvoir politique que le PSE soulève. En effet, l'apport principal de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, comme l'expose Luc Ferry, a sûrement été, moins que de proclamer le triomphe absolu des droits subjectifs, de poser le principe de l'existence d'une frontière nécessaire entre la sphère de l'action publique et celle de l'action privée, entre le pouvoir politique et la société civile[46]. Or, c'est cela que l'on remet progressivement en cause aujourd'hui ou dont on est en train de perdre conscience. A partir du moment où l'Etat pénètre la sphère privée et la société civile pénètre l'espace public, ces deux notions perdent de leur sens et il n'y a plus de séparation possible entre elles. Dès lors, l'action du pouvoir peut se porter en des lieux qui lui étaient interdits jusqu'alors puisque relevant précisément de la sphère des relations privées. Car à partir du moment où il n'y a plus de séparation entre les espaces public et privé, les limites « territoriales » imposées aux interventions du pouvoir disparaissent[47]. Sans doute convient-il donc ici de se méfier des pièges de la « modestie étatique » qu'encourage la pensée néo-libérale. Car en effet elle ne conduit en rien à un abandon par l'Etat de ses prérogatives, sinon à éviter qu'il se montre dans leur exercice. Dans le cadre de le PSE précisément, le pouvoir continue à exercer de la même façon son pouvoir de punir, mais ce qu'il faisait jusqu'alors à travers un dispositif visible, il le réalise maintenant sans se donner à voir. Ainsi, la société civile pouvait jusqu'alors se prémunir en se distanciant de qui symbolisait le pouvoir. La notion de « périmètre sensible », analysée par Philippe Combessie, et traduisant une forme de répulsion sociale et physique à l'égard des établissements pénitentiaires dans les villes où ils sont implantés, symbolisait cette nécessaire et possible opération de distanciation de la société civile vis-à-vis du pouvoir[48]. En est-il de même avec cet Etat-régulateur que nous livre la crise de l'Etat-providence, un Etat modeste qui pour surmonter la crise de légitimité à laquelle il est confronté ne se donne plus à voir dans l'exercice de certaines fonctions, risquant finalement de profiter de cette absence de visibilité pour s'insinuer dans des territoires qui lui étaient jusqu'alors interdits ? Comme le rappelle Luc Rouban, « c'est dans cette perspective qu'il faut bien comprendre que l'adoption d'une économie néo-libérale ne s'accompagne pas des limites politiques posées par la théorie libérale classique. Les possibilités multiples d'une recomposition de l'espace public sur lui-même élargissent le champ du politique dont rien, *a priori*, ne peut plus être soustrait »[49]. On peut certes s'en remettre à la démocratie pour concevoir des garanties face à cette évolution[50]. Mais il conviendra sans doute alors de se ranger derrière la définition que Karl Popper donnait des démocraties, à savoir qu'elles "ne sont pas la souveraineté du peuple, [mais] en premier lieu, des institutions armées contre la dictature[51]", pour mieux apprécier la portée de ces propos de Gilles Deleuze lorsque, identifiant le développement des sociétés de contrôle contemporaines, il concluait qu'il qu' "il n'y a pas lieu de craindre ou d'espérer, mais de chercher de nouvelles armes"[52].

---

[46] L. Ferry, L'humanisme juridique en question. Réponse à B. Edelman, *Droits*, N°13, 1991, p. 43 et s.

[47] Cette analyse interroge, d'une façon générale, tout l'avènement du droit social qui par essence remet en cause la distinction entre Etat et société civile. Et c'est précisément ce problème que l'on trouve au cœur des ouvrages de J. Habermas, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive d'une société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, et de J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, Coll. L'espace du politique, 1984.

[48] P. Combessie, *Prisons des villes et des campagnes. Etude d'écologie sociale*, Ed. de l'Atelier – Ed. Ouvrières, 1996.

[49] L. Rouban, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994, p. 41.

[50] M. Cusson, *Op. cit.*, p. 44.

[51] J. Baudoin, *La philosophie politique de Karl Popper*, Paris, PUF, 1994, p. 195.

[52] G. Deleuze, *Pourparlers*, *Op.cit.*, pp. 241-242

II / La surveillance électronique, une nouvelle économie du pouvoir de punir

La modification du rapport de la peine à la société qu'organise la surveillance électronique révèle plus fondamentalement l'émergence d'une nouvelle économie sociale du pouvoir. En effet, c'est bien, dans un temps de contestation de la légitimité des appareils d'autorité[53], à la recherche d'une nouvelle insertion sociale de la puissance publique à laquelle nous fait assister le PSE. Ainsi, semble peu à peu se dessiner sous nos yeux l'image d'un pouvoir qui ne s'incarnerait plus à travers ses appareils institutionnels traditionnels que sont la prison et les professionnels de la puissance publique, remettant peu à peu en cause son statut d'extériorité par rapport à la société.

A / La fin des prisons ?

Reconnaissons ce mérite à la surveillance électronique d'intervenir précisément dans une période où les thèses abolitionnistes perdent de leur vigueur ou du moins ne trouvent plus de relais médiatiques de nature à leur donner une certaine force sociale. Dans cette perspective, le PSE est peut-être propre à relancer un débat qui n'aurait jamais dû être abandonné, celui de l'historicité de la peine carcérale. La prison n'est pas éternelle, elle n'est pas la seule fin possible en matière pénale. Elle n'est qu'un moment historique de la pensée sur la peine et la surveillance électronique tend à le démontrer. Ainsi, ceux qui parlaient de la fin de la prison n'étaient peut-être pas aussi utopiques que l'on voulait bien le dire. Le débat sur la peine est toujours à réinventer, il est du moins toujours à réactiver[54]. Avec le PSE, il est de nouveau légitime d'imaginer un démantèlement progressif des prisons en tant qu'organisations spécialisées dans la punition, il devient de nouveau possible d'évoquer la disparition d'une architecture disciplinaire de la société. Décidément, comme l'écrit symboliquement Christian Demonchy, « l'architecture carcérale n'est plus ce qu'elle était »[55].

Bien entendu, la réalité nous situe encore bien loin d'une telle perspective. Les chiffres en témoignent, même s'ils traduisent des situations très variables. Ainsi, si aux Etats-Unis, la surveillance électronique est utilisée depuis 1990 dans les cinquante Etats, et si elle ne concerne pour André Kuhn et Bertrand Madignier que de 50 000 à 70 000 personnes[56], et, au mieux, pour André Normandeau, environ 100 000[57], le nombre de personnes incarcérées n'a dans le même temps pas cessé d'augmenter. Quant au Canada, où ce système existe dans les provinces de la Colombie britannique, de la Saskatchewan, de terre-Neuve et de l'Ontario, il ne s'est pas traduit non plus par une baisse du nombre des incarcérations. L'expérience européenne est encore trop récente pour apprécier ses effets réels, mais il semble que parier sur une très forte diminution de la population carcérale soit en grande partie illusoire. En Angleterre, le *Home Détention Curfew programme* prévoyait dès la première année 4 000 personnes placées sous surveillance électronique, puis 30 000 chaque année suivante. En

---

53 R. Sennett, *Autorité*, Paris, Fayard, 1981.

54 Il ne s'agit pas nécessairement ici de défendre un propos abolitionniste, mais de mettre en garde contre tout historicisme qui nous conduirait à penser que nous avons atteint la « fin de l'histoire » de la peine le jour où a la prison a été « inventée ».

55 C. Demonchy, Architecture et évolution du système pénitentiaire, *Les cahiers de la sécurité intérieure, Prisons en société*, N°31, 1998, p. 79.

56 A. Kuhn et B. Madignier, *Op. cit.*, p. 673.

57 A. Normandeau, *Op. cit.*, p. 340.

Suède, la population carcérale a baissé de 10 % ; l'objectif étant d'atteindre une baisse d'un tiers.

Plusieurs raisons invitent à relativiser cet impact. D'abord, dans tous les cas, seules certaines catégories de condamnés sont concernées par la surveillance électronique, généralement ceux qui n'ont à subir que de courtes peines : en Grande-Bretagne, le dispositif existe désormais comme modalité d'exécution des peines pouvant s'appliquer à ceux qui ont été condamnés à une peine entre trois mois et quatre ans d'incarcération[58]. Aux Pays-Bas, la surveillance électronique peut être utilisée en remplacement de certaines peines de durée moyenne (six mois) et pour les libérés sous conditions. De même en Suède pour les peines de moins de deux mois de privation de liberté[59]. En Suisse, il concerne pour l'essentiel des détenus condamnés jusqu'à un an de prison. Quant au dispositif retenu en France par la loi du 19 décembre 1997, il prévoit que le juge de l'application des peines pourra décider du recours au PSE dans trois cas : *ab initio*, pour les condamnés à une peine inférieure ou égale à un an, en fin de peine, pour les condamnés à une ou plusieurs peines auxquels il ne reste plus à subir que moins d'un an. Enfin, en prélude à la libération conditionnelle[60]. Dans tous les cas, le PSE ne pourra jamais excéder une période d'un an. Théoriquement, c'est ainsi plus d'un tiers des peines prononcées qui pourraient être exécutées selon ce système[61]. Si l'évaluation est de toute façon très difficile au stade où en est actuellement l'expérimentation, elle démontre cependant la difficulté du P.S.E à décoller. Ainsi, depuis sa mise en œuvre jusqu'au 1er janvier 2003, ce ne sont environ que 500 condamnés qui ont fait l'objet d'un tel placement.

D'autre part, la pratique semble aussi justifier d'autres réductions du cadre d'utilisation possible de mise en œuvre du PSE. Ainsi, par exemple la durée du placement semble en pratique difficilement être en mesure de dépasser un an. De même que le constat d'un nécessaire sélection, même si celle-ci n'apparaît pas toujours dans les termes même de la loi, des personnes placées en réduit encore la portée[62]. Ce qui n'est pas toujours le cas à l'étranger. En Angleterre, par exemple, sont exclus du dispositif les délinquants sexuels en vertu du *Sex offender Act* de 1997 et les prisonniers de catégorie A[63]. Dans les autres Etats d'Europe, il est rare que l'exclusion de certaines catégories de condamnées soit définie formellement, mais comme le constate André Normandeau pour dans le cas des Etats-Unis, on constate que tous les pays opèrent une sélection des « meilleurs risques »[64]. Ainsi, il semble se dégager une réelle convergence de ces Etats dans la décision de refuser l'accès à ce dispositif des personnes condamnées pour violence ou délinquance sexuelle.

On est donc de fait très loin d'un processus effectif de réduction de la population carcérale. La plupart des Etats expérimentant le PSE ont d'ailleurs explicitement relayé l'argument d'une baisse possible de la population carcérale au simple rang de justification politique du PSE. Il apparaît en effet évident que la surveillance électronique ne peut offrir une réelle solution au

---

58 L'Angleterre a expérimenté ce système pour la détention provisoire en 1994, mais ne l'a finalement pas retenu dans ce cadre.

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

60 Il est aussi à noter que l'article 13 de l'ordonnance du 2 février 1945 a été modifié par la loi du 19 décembre 1997 pour rendre applicable ce type de placement aux mineurs condamnés.

61 Dans son rapport au nom de la commission sénatoriale des lois, G. Othily indique ainsi que sur les 52 658 personnes incarcérées en France au 1er janvier 1996, 17 600 auraient pu être concernées par le PSE, N°3, Sénat, 2 octobre 1996, p. 8.

62 J. Pradel, *Op. cit.*, p. 20.

63 A. Travis, First inmates to go free in new tagging system, *The guardian*, 27 janvier 1999.

64 A. Normandeau, *Op. cit.*, p. 343.

problème de la surpopulation des prisons. La dérive de l'usage de ce dispositif à des fins de renforcement de l'encadrement des mesures de sûreté ou de l'exécution des peines en milieu ouvert ne fait qu'en donner une illustration supplémentaire. Cependant, et même si comme on le constate les chiffres invitent à la prudence, le PSE n'en témoigne pas moins d'une évolution dans les formes d'intervention du pénal, susceptible de relancer l'interrogation sur le dispositif carcéral et peut-être de mettre en cause ce constat d'une prison, « détestable solution dont on ne saurait faire l'économie ». Il conviendra de se saisir de cette évolution pour réhabiliter un discours sur la peine qui tend aujourd'hui à la rabaisser sur une simple fonction rétributive qui ne peut tenir lieu sérieusement de politique pénale à moyen terme. Mais la surveillance électronique est-elle la mieux placée pour ouvrir les conditions de ce débat ? Certains de nos interlocuteurs ont semblé en douter, considérant qu'à la différence par exemple du travail d'intérêt général, elle n'était que la transposition technologique du modèle carcéral. De ce point de vue, elle ne traduirait aucune évolution de la pensée pénale, sinon sa modernisation technique.

B / La fin des professionnels de la puissance publique

Cette première, et encore timide, mise en cause des murs de la puissance publique s'accompagne aussi de celle - et sans doute est-elle mieux observable -, des professionnels qui l'incarnaient humainement. Ainsi, en est-il tant du mouvement d'accélération du recours aux nouvelles technologies et au secteur privé en matière de sécurité que du mouvement général que nous qualifierons de "déprofessionnalisation" de la sécurité publique.

En ce qui concerne le premier aspect, le choix du PSE ne peut en effet pas être dissocié d'un mouvement plus général de renforcement du recours aux nouvelles technologies en matière de sécurité. On ne peut pas, de ce point de vue, même si les utilisations sont différentes, ne pas rapprocher le PSE du développement de la vidéosurveillance en France, notamment depuis l'adoption de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 relative à la sécurité. A cet effet, les chiffres qui témoignent de cette diffusion des nouvelles technologies de sécurité chiffres sont éloquents. Ainsi, la France compte-t-elle plus d'un million de caméras de vidéosurveillance vendues à ce jour. Et de 1998 à 1999, on est passé, derniers chiffres connus, d'un total de 28 000 à environ 40 000 autorisations[65]. Un mouvement qui ne cesse par ailleurs de croître dans les villes aujourd'hui. L'Administration pénitentiaire n'échappe pas à ce mouvement en ayant de plus en plus régulièrement recours, dans son fonctionnement, à des mécanismes de surveillance automatisés. Cette évolution déjà illustrée par le renforcement du poids de ces technologies dans l'organisation de la sécurité interne et périmétrique des établissements pénitentiaires récents, notamment dans les établissements à gestion mixte issus du programme 13000, a franchi encore un seuil supplémentaire avec la mise en œuvre du PSE au sens où désormais la technologie devient elle-même le support d'une surveillance dans la société des personnes condamnées. Ce mouvement cependant, s'il est perceptible en France, connaît des développements bien plus importants encore dans d'autres Etats, et notamment les Etats anglo-saxons. La Grande-Bretagne constitue de ce point de vue un laboratoire d'expérimentations technologiques dans le secteur de la sécurité et de la Justice pénale. La privatisation de la justice pénale engagée dans cet Etat au cours des années quatre-vingt explique cette course technologique que d'autres Etats craignent de plus en plus au constat du perfectionnement des outils de contrôle à laquelle elle conduit. Les nouvelles générations de produits - GPS notamment - ouvrent en effet aujourd'hui une capacité de surveillance des

[65] F. Ocqueteau, Cinq ans après la loi "vidéosurveillance", que dire de son application ?, in *Les cahiers de la sécurité intérieure, Urbanisme et sécurité*, 2001, p. 101.

mouvements des individus jamais égalée jusqu'alors, laissant craindre des dérives dans des secteurs aussi sensibles que ceux de la sécurité et des peines.

Le second impact du PSE sur l'Administration pénitentiaire, qui semble à nos yeux plus révélateur encore d'une intégration de ce secteur dans les orientations actuelles des politiques de sécurité, est qu'il traduit au sein de celle-ci un mouvement de "déprofessionnalisation de la puissance publique". En effet, les nouvelles technologies de sécurité, et plus globalement les nouvelles politiques de sécurité que les technologies ne font finalement que relayer, voire incarner, semblent progressivement mettre en cause le principe même de l'existence de "professionnels de la discipline". Le PSE illustre cette évolution à plusieurs niveaux engendrant ce que l'on pourra qualifier de mouvement de déprofessionnalisation des personnels pénitentiaires en cascade. Quatre niveaux de déprofessionnalisation peuvent ainsi être distingués :

- D'abord, d'un point de vue plus symbolique que réellement pratique, en ce que le PSE dépersonnalise *a priori* le rapport des détenus à l'Administration pénitentiaire ; la relation détenus-personnels perd une partie de sa signification institutionnelle ; il lui est substitué une autre relation triangulaire au sein de laquelle le surveillant ou l'agent d'insertion et de probation perd partiellement sa place au profit de l'ordinateur qui joue le nouveau rôle de médiation entre le condamné et l'administration ;
- Ensuite, et plus fondamentalement sans doute, parce que dans le cadre du PSE, est posée la question d'une possible confusion des tâches entre surveillants de prison et agents d'insertion et de probation. En effet, le PSE en ouvrant aux surveillants la possibilité d'exercer des fonctions extra-carcérales et en renforçant l'exercice par les agents d'insertion et de probation de fonctions de contrôle, contribue à remettre en cause la division traditionnelle qui existait en France entre les tâches des surveillants, axées sur la sécurité et celles des travailleurs sociaux, à vocation probatoires et socio-éducatives. Ce mouvement est encore renforcé, sous d'autres formes, d'une part, par l'évolution, confirmée par l'avant projet de loi pénitentiaire, qui conduit à une dissociation des fonctions de surveillant entre proximité et sécurité et d'autre part, par la remise en cause par la réforme des services d'insertion et de probation de la distinction milieu ouvert-milieu fermé. Il ne s'agit pas ici de porter un jugement de valeur sur ces mutations, mais simplement de noter qu'elles traduisent inéluctablement au sein de cette administration un brouillage des rôles et des statuts des personnels pénitentiaires, qui devrait conduire à terme à des recompositions plus importantes encore ;
- D'autres conséquences de cette évolution peuvent aussi être repérées. En effet, dans bien des expériences étrangères, ce ne sont de toute façon plus ni les surveillants ni les agents d'insertion et de probation qui sont chargés du suivi de la surveillance électronique, mais en fait des entreprises privées. En Angleterre, par exemple, ces missions échoient au secteur privé. Ainsi, ce sont trois grandes entreprises privées, *Premier UK, Securicor* et *American Company GSSC,* qui sont chargées d'installer l'équipement de surveillance électronique dans la résidence du condamné, de lui apposer le bracelet mais aussi de s'assurer du respect par ce dernier de ses obligations[66]. Il en est de même aux Pays-Bas, où la possibilité a été ouverte d'une délégation de ces missions à des entreprises privées. Même si cette possibilité n'a pas été retenue *a priori* en France par la loi du 19 décembre 1997, le PSE n'en traduit pas moins une association de plus en plus grande du secteur privé, *via* notamment l'installation des dispositifs, à l'exécution des peines. La loi du 9 septembre 2002 semble d'ailleurs accélérer cette évolution ;

[66] J. Broadhead, Tagging, *New Law Journal,* 4 décembre 1998, p. 1800.

- Enfin, ce mouvement de privatisation de la justice criminelle[67] peut aussi prendre la forme, plus riche encore à analyser, d'une socialisation même de l'exécution des peines. Ainsi, en Suède par exemple, peuvent être désignés un référent familial et professionnel qui doivent se porter garant de l'exécution du PSE par le condamné. De façon générale, le développement des peines communautaires tend à accentuer ce mouvement. Il déplace le contrôle de l'exécution des peines vers la communauté (famille, amis, collègues, etc), voire la personne condamnée elle-même.

De façon générale donc, le PSE interroge la notion même de "métiers" pénitentiaires en contribuant d'une part à brouiller les frontières séparant les professions actuelles dans ce secteur et en associant de nouveaux acteurs, privés et sociaux, à l'exécution des peines. Il ne fait, à ce titre, que projeter sur l'Administration pénitentiaire un mouvement général dont semble témoigner en France la promotion des politiques de la ville et de sécurité intérieure depuis la fin des années quatre-vingt. En effet, ces dernières, en encourageant une approche horizontale des problèmes de délinquance et de sécurité, favorisent le procès de dilution et d'interpénétration des rôles entre acteurs sociaux et de sécurité. On peut illustrer ce mouvement par le développement des polices municipales et des "polices privées", voire de la police de proximité qui est aussi une police de l'espace privé, ou encore par l'émergence des médiateurs, pénaux et sociétaux. Ainsi, au début des années quatre-vingt, le rapport Bonnemaison proposait un développement des polices municipales dans le cadre de nouvelles politiques de prévention de la délinquance[68]. Si, juridiquement, le statut de ces agents a été long à se dessiner, leur irruption quantitative a elle été incontestablement rapide. En effet, alors qu'en 1984, on comptait 5 642 agents de police municipale, on en dénombre en 2001 environ 18 000. De même ce mouvement a pu se vérifier à travers le développement des emplois-jeunes de sécurité ou d'agents de sécurisation (Adjoints de sécurité, agents locaux de médiation sociale) et désormais des adultes-relais. Quant au secteur de la sécurité privée, inutile d'insister sur son régulier et considérable développement. Ainsi, l'effectif serait en janvier 2000, de 100 000 salariés exerçant des activités de sécurité physique des biens et des personnes, employés par 4 200 sociétés. S'y ajouteraient 2 000 agences de recherche privée, dont 89 % exerçant à titre individuel[69]. C'est donc bien à la fin de l'idée d'un personnel spécialisé dans les fonctions de sécurité, voire directement à la perte de visibilité de l'Etat dans sa fonction souveraine dans la mesure où ces personnels étaient principalement porteurs d'un discours étatique, qu'ils étaient les vecteurs essentiel d'un rapport sociétal, de la médiation entre l'Etat et la société civile, que l'on semble aujourd'hui assister. L'évolution des missions de l'Administration pénitentiaire et de leurs modes de mise en œuvre ne fait donc que refléter les évolutions des politiques de sécurité, voire, de façon plus générale encore, celle des rapports de l'Etat et de la société civile.

---

[67] M. Mac Mahon, La répression comme entreprise : quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle, *Déviance et société*, 1996, Vol. 20, N°2, p. 103 et s.

[68] G. Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La documentation française, 1982.

[69] F. Ocqueteau, Le secteur de la sécurité privée. Structuration économico-politique, *R.F.A.P*, N°91, Juillet-septembre 1999, p. 416.

Chapitre 2 : Le processus de diffusion du PSE. Emergence, adoption et circulation d'un ou de modèles ?

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.

I/ Une tradition du champ pénitentiaire : la circulation des idées et des modèles pénaux au XIXème siècle

Depuis le XIXème 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.

A. Le Tourisme pénitentiaire[70]

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 XVIIIe siècle.[71]
Les écrits de Tocqueville et Beaumont[72], de Moreau-Christophe[73], de Charles Lucas[74], seront des précurseurs du genre et tous témoigneront de l'influence des modèles américains, en diffusant le modèle pénitentiaire américain en France. Ducpétiaux vulgarise leurs travaux en Belgique[75]. 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 .

---

70 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, Nos.2-3, 2002, p533-563. 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

71 J.Howard, *L'état des prisons, des hôpitaux et des maisons de force en Europe au XVIIIe siècle*, Paris, Ed de l'Atelier, 1994, (traduction nouvelle et édition critique par C.Carlier et J.G.Petit).

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

73 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.

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

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

Après 1840, Benjamin Appert le "John Howard français"[76] visite les prisons d'Europe et principalement des établissements belges[77].

Le récit du voyage pénitentiaire contribue par son existence à la diffusion des modèles étrangers et font à leur manière la propagande pour ceux-ci. Les fondateurs eux mêmes à l'époque écrivent également beaucoup des plaquettes et des brochures assurant ainsi la promotion de leur travail de leur projet. "Celle-ci prend la forme d'une véritable campagne publicitaire "philanthropique" qui s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'économie libérale du moment avec les techniques propres de l'époque qui utilisent abondamment le recours à l'écrit"[78]

Avant d'écrire et de publier à leur tour, les philanthropes ont beaucoup lu ; leurs bibliothèques contiennent les grands classiques : Howard, Moreau-Christophe, Lucas, la *Revue pénitentiaire*[79] parue en un premier temps en 1844, puis qui reprend du service en 1877, *la Revue de législation et de droit comparé* , les rapports d'inspecteurs des prisons et toute une série de brochures. Tous ces hommes, font imprimer les rapports, mémoires, statistiques et autres documents qu'ils ont rédigé et qu'ils ont adressé aux autorités, ministres, municipalités, ou députés.

B. Les lieux d'échange institutionnalisés

Après avoir voyagé, écrit, échangé leurs publications, ces réformateurs éprouvent le besoin de se rencontrer, de confronter leurs expériences, leurs idées dans des lieux de débat institutionnalisés.

Cette diffusion des idées pénitentiaires se retrouve dans des unions et congrès internationaux[80]. 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, le problème de la préservation, de l'intimidation ou de l'amendement est discuté, ainsi que la question de la prévention ou de la réinsertion.

La diffusion des idées pénales se fera également à travers les sociétés nationales (la Société de législation comparée, la Société générale des prisons, etc) ou internationales (la Société des études sociales à Bruxelles, la Société des juristes à Berlin, la Société suisse pour la réforme pénitentiaire, l'Association générale pour la réforme pénitentiaire en Espagne, l'Association pénitentiaire scandinave, l'Association nationale des prisons d'Amérique conçue sous la

---

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

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

78 S.Dupont-Bouchat, *op.cit*, pp539-540.

79 M. Kaluszynski, La Revue pénitentiaire 1877-1900. Un réseau de réformateurs sociaux, sous la direction de Chauvaud (Frédéric), Petit (Jacques-Guy), *L'histoire contemporaine et les usages des Archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion, Editions Slatkine, Genève,1998, p.269-280.

80 M.Kaluszynski, "Les congrès internationaux d'anthropologie criminelle 1885-1914", dans *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*, ci-dessus cité.

protection du Dr. Wries et reconnue par l'Etat en 1871), les unions **(**l'Union internationale de droit pénal), les journaux, comme la *Revue pénitentiaire*, en France, *Le Journal de la science pénitentiaire*, fondé par des fonctionnaires supérieurs de l'administration pénitentiaire en Allemagne, *La Revue générale de la science du droit pénal*, publiée par le Dr. Adolphe Dochow, professeur de droit à Halle et M. le Dr. Franz Von Liszt, professeur de droit à Gressen.

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".

II/ 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.

Pour les pays que nous avons observé, on reprendra à travers les notes, les entretiens et différents documents, les éléments qui peuvent nous aider dans cette voie, c'est à dire nous permettre de repérer quels sont les modèles de référence suivis ? de quelle façon, les projets et les propositions se sont bâtis (des lectures, des voyages, des rencontres,…) ? et y a t-il, y a t-il eu des lieux, des espaces, des groupes qui ont plus ou moins réfléchi, joué un rôle de consultation, d'élaboration dans l'adhésion à un modèle, dans l'adoption du dispositif et selon quels principes de philosophie pénale ?.

De toutes les observations recueillies à travers les entretiens concernant les pays que nous avons choisis d'analyser, trois modèles de référence ressortent explicitement et sont cités comme étant à l'initiative des choix opérés pour le PSE par les pays de notre recherche.
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.

A / Le modèle des USA

Les Etats-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.Schwitzgebel[81], un

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

psychologue américain dans une perspective thérapeutique, selon R.Lévy[82], un ingénieur qui développera les premiers prototypes en 1968, selon le rapport J. Perrin et E. Kouliche[83].

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 Etats-Unis (U.S 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-Uni[84]. C'est au Royaume-Uni, qu'eut lieu la première transposition européenne, à la fin des années 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.

B/ 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.

---

82 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.

83 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'E.S.R par l'Administration pénitentiaire en septembre 1998, avril 1999, p.19.

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

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 (Stiching Reclassering Nederland) et ceux de la société privée ADT[85]. 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.

La Belgique est particulièrement proche de ce modèle[86]. L'intérêt pour la surveillance électronique débute dans les années 80 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 depuis1996 a également ce modèle comme référence mais on trouve cité également le modèle de la Suède.

C / 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 1er janvier 1999.

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.

---

85 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

86 Au 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 de nos interlocuteurs en Belgique.

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 est très fortement inspirée par 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 Etats 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 Etat et à se rapprocher du modèle suédois.

D / 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)[87]. L'expérimentation commencera en Colombie britannique et à Vancouver en 1987, soit un an après la publication du rapport québécois du Comité d'Etude sur les solutions de rechange à l'incarcération qui avait émis plutôt des réserves[88]. En 1989, trois provinces l'ont mises en place, l'Ontario, Terre-Neuve, le Saskatchewan. Par la suite, aucune autre province ne l'a adopté. 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"[89].
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 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 Bonnemaison, 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 Bonnemaison esquisse les grandes lignes de ce que deviendrait le dispositif français, mais il resta sans suite et la

87 Pierre Béliveau, La surveillance électronique au Canada de 1974 à 1993 : une révolution juridique.

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

89 P.Landreville, la situation aux Etats-Unis et au Canada, Colloque de Fribourg, p.18.

question fut reprise en 1995-96 dans le rapport de G.P.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[90]. L'idée, ensuite, s'inspire de l'exemple de la Suède, qui l'a instauré quelques années auparavant (à peu près 8000 décisions de PSE par an, soit un % significatif des décisions de privations de liberté, contrairement aux USA où le % 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. Ils ont notamment de nombreux systèmes d'alternatives, et des services de prise en charge intermédiaire, on trouve une comparaison aussi avec les Pays-Bas[91].
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.

III/ La diffusion et le développement du PSE depuis son émergence

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

Dans les pays que nous avons choisis, contrairement à ce qui s'est passé aux Etats-Unis, la prudence, voire la lenteur ont marqué l'engagement dans cette voie, avec d'ailleurs pour la France, une réticence très marquée due aux désaccord des organisations professionnelles[92].
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.
A travers les notes, on voit bien que les voyages sont des moments importants de l'accès à la connaissance et qui permettent de se forger une opinion, puis ensuite alimenter une réflexion et nourrir des propositions. [93] Dans d'autres pays, comme l'Espagne par exemple, ce sont les

---

90 Voir entretien avec E.Rébeillé-Borgella, qui indique que cette mesure, en 1993-1994 a été considérée comme une "mesure américaine" et que le bracelet était assimilé avec prévention donc aux USA.

91 Voir entretien avec J.Toubon, Paris, 03/12/01.

92 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, PP671-686, cité par R.Lévy, op.cit.

93 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, 11/12/01. De même,

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.

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, 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.

1. Les réseaux internationaux

a. Les réseaux d'experts

Aux USA, existe un programme d'évaluation discuté et commenté assez étoffé[94]. En Europe, c'est à l'initiative des cinq pays considérés comme les plus expérimentés[95]. (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.[96] 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 toutes les acteurs concernés directement ou moins par cette question. Le groupe qui prépare ces workshop(s') était appelé " European Steering Committee Electronic Monitoring ". Le 1er workshop s'est déroulé à Egmond aan Zee (Amsterdam) en mai 1999. Pour l'instant, deux workshops se sont tenus au Pays-Bas[97] sous le thème : Electronic Monitoring in Europe, le premier en 1998, le second en 2001 (10-12mai). C'est à partir de cette dernière rencontre pour laquelle nous avons eu des documents que nous pouvons tirer quelques éléments.
Ainsi, la conférence est ouverte par Han van der Leek, (Deputy Director General of the Probation Service),mais c'est Dick Withfield introduit le colloque et les interventions qui s'y dérouleront. Trois axes de travail orchestrent ces journées :
- What is happening now ? Reports from countries with existing schemes and pilots projects.
- What have we learned ? Research results and the learning from operational experience on implementation
- What do we do next ? Prospects and possibilities and the development of new technologies.

La Suède, l'Angleterre et le Pays de Galles (James Toon), les Pays-bas, la Suisse, la Belgique, l'Espagne (Marc Ceron), l'Allemagne, l'Ecosse, le Portugal, l'Italie , l'Amérique du Nord (J.Robert Lilly, professeur de Sociologie à l'université du Kenctuky) présentent leurs travaux.

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, 31/10/01.

94 Un programme assez conséquent pour que R.Bas nous indique "qu' ici il reste beaucoup à faire ». Voir entretien au CNSE, Belgique R.Bas, 20/06/2002.

95 C'est Ralf Bas qui nous a informé de la réunion de ces 5 pays " expérimentés".

96 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….

97 Nous n'avons pas eu d'informations sur le premier mais uniquement, sur le deuxième atelier. Un troisième workshop est prévu en 2003 (8-10 mai), toujours en Hollande.

En dehors des pays ci-dessus cités, on trouve d'autres pays participants à ce workshop : l'Australie, l'Angleterre qui a envoyé une très grande délégation, (21 personnes), la Hongrie, Israël (8 personnes), les Iles jersey, Le Luxembourg, Malte,..

La France est représentée par Jean Perrin, consultant du cabinet Free-Lance Consultant, qui a réalisé pour l'administration pénitentiaire, un rapport avec 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*" commandé en septembre 1998 et remis en avril 1999. Ce sera le seul représentant français assistant à cette réunion très "professionnelle". 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.
Intll 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. Les organisateurs sollicitent ces sociétés pour pouvoir se réunir. Il y a une nécessité aujourd'hui de faire appel à des subventions pour réaliser des échanges mais cela doit rester dans un juste équilibre du programme. A la juste reconnaissance et remerciements appuyés des uns[98], on trouve le malaise et l'irritation à cette démonstration de force [99]. Est ce que le déroulement du troisième workshop qui se tiendra en mai 2003 corrigera cette tendance ?

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 cette expérience , c'est à dire à peu près tous ceux qui étaient aux workshops ci-dessus cités : Marc Ceron, Ralf Bas, Ruud Boelens, Kjell Carlsson, Dominik Lehner, etc… et des chercheurs spécialistes de la question (P.V Tournier, Annie Kensey, Pierre Landreville, Philippe Robert, Jean-Charles Froment….).

98 Dick Withfield, présentant les sponsors s'exprime ainsi : The workshop was largely funded through the generosity of four major sponsors", et plus loin "Each company had an exhibition area, with staff available to provide information on new and forthcoming products, and undertook a presentation concentrating on the company's current profile ; its involvement, worlwide, and something of its philosophy as well as its way of operating. Judging from the interest shown, these made a considerable impact and, with the material provided, will inform participants in the future. Issues covered hardware applications as well as software development, managing data and the importance of regular uninhibited contact between providers and the users. The prevailingtrend towards offering a spectrum of technology options-which might include a variety of EM systems, voice verification, alcohol and drug monitoring, the use of exclusion zones and historical data-was much welcomed. It was an excellent collaboration, undertaken in the spirit of cheerful cooperation wich characterised the whole event.

99 Il semble qu'au second workshop, la présence de ces sociétés n'était pas très discrète mais au contraire très omniprésente, d'où un malaise, qui a pu se manifester par le retrait ou l'absence (c'est le cas de Ralf Bas). Voir entretien Ralf Bas, Belgique, 31 janvier 2003.

2. La scène 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 pénitentiaire[100]. 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 dossier[101], 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'A.P avec lesquelles il avait des réunions toutes les semaines pendant un temps[102]. Cette dernière l'a aidé à avoir des contacts extérieurs en Hollande, Suède, où il est parti accompagné par des membres de l'A.P. il s'est également rendu à Vancouver, et en Californie, à San-Francisco[103]. 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 ministère dans la promotion du bracelet électronique. Dans la phase d'expérimentation, il a dirigé plusieurs recherches pour le compte du Home Office[104].

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.[105] En Espagne, les réactions des acteurs

---

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

101 Voir entretien avec G.Azibert, Paris, 30/10/2001. A propos de l'arrivée du projet, il dit assez clairement que L'A.P a toujours eu des dossiers et des chantiers de réflexion amorcés sur les thèmes qui sont les siens. L'A.P 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 A.P 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 A.P étrangères et les pays d'Amérique du sud ,avec les anglais.
Voir entretien avec E.Rébeillé-Borgella, Paris, 31/10/2001. 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

102 Voir entretien avec le sénateur Cabanel, Grenoble, 11/12/2001.

103 Voir entretien avec le sénateur Cabanel, Grenoble, 22/10/2001.

104 Voir le chapitre consacré à la Grande-Bretagne.

105 Voir le chapitre consacré à la Grande-Bretagne.

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[106].

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[107]. 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. [108]

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 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

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[109], The Offender Tag Association (OTA) a fait campagne en faveur du PSE, en s'appuyant sur l'exemple américain[110].
Par contre, différentes associations humanitaires se sont élevés 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'intéresse 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

106 Voir le chapitre consacré à l'Espagne.

107 Voir le chapitre consacré à la Grande-Bretagne.

108 Voir l'entretien avec U. Schalchli, Paris, 13/02/02.

109 Voir le chapitre consacré à la Grande-Bretagne.

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

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 Télecom. Concernant la société, il s'agit d'Elmo-Tech[111] pour la livraison du matériel. Tout cela pose une question d'éthique car cette société pourrait très bien développer une base de donnée 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 est, tous plus ou moins assez distants, voire réticents même si on sent ici ou là, une adhésion qui se profile peu à peu dans un registre pragmatique plus qu'idéologique.
Le bracelet électronique n'a pas fait l'objet de grandes discussions mêlant les oppositions et ce thème fait relativement consensus et 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.
Est-ce que la surveillance électronique est une alternative à l'incarcération ou un contrôle supplémentaire et pas forcément nécessaire ?

111 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.

Deuxième partie : L'élaboration de la réforme de la surveillance électronique en France, processus décisionnel et débats idéologiques

Cette partie, consacrée à la France, vise à rendre compte des différentes logiques qui ont présidé au débat et à la mise en place du PSE, tant sur la nature des arguments alors échangés, que sur les conditions et les processus politico-administratifs de conception et de décision de recourir à ce dispositif. Nous nous intéresserons tout d'abord, au processus politico-administratif de conception et au cadre juridique de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique en France, en mettant en évidence le parcours sinueux de l'idée, le processus parlementaire et la substantialisation du projet de PSE, l'élaboration du décret et la mise en œuvre de l'expérimentation et les conséquences possibles de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice en France, de 2002. Puis, nous « décortiquerons » les arguments structurants du débat sur le PSE, alors même que nous avons pu constater une neutralisation idéologique progressive du débat sur le principe du PSE, et une persistance plus tardive de débats sur les principales options de sa mise en œuvre.

Chapitre 1 : Le processus politico-administratif de conception et le cadre juridique de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique en France

C'est au fil d'un processus qui s'étend sur plusieurs années et dont il convient de cerner les acteurs principaux et les séquences phares, que cette idée a été construite, nourrie et formalisée pour donner lieu à la loi du 19 décembre 1997, assez nettement étoffée par rapport à la proposition de loi de Guy Cabanel. Qui est véritablement l'instigateur de l'idée du PSE en France ? Par quelles conjonctions ce dossier, d'abord peu prioritaire et soulevant soit l'opposition soit l'indifférence, a-t-il finalement été adopté ? Par ailleurs, une fois la loi votée par les deux assemblées, comment expliquer le délai, particulièrement long, de publication de ce décret d'application, plusieurs années après l'adoption de la loi ? De même, comment comprendre le choix d'une expérimentation sur sites, pratique peu courante dans le système administratif français ?

Les entretiens, sans apporter de réponses unanimes et monolithiques à ces questions suggèrent quelques pistes qu'il conviendra de mettre en relation avec les archives disponibles. Un premier point consiste à identifier les lieux d'émergence de l'idée du PSE ; un second vise à cerner les échanges survenus lors des différentes étapes du débat parlementaire dont est issue la loi du 19 décembre 1997 ; un autre point concerne la préparation du décret d'application et la mise en place du dispositif expérimental ; enfin, on pourra évoquer les évolutions les plus récentes du dispositif du PSE tant elles traduisent un changement d'orientation de son emploi. On sera ainsi amené à considérer de façon privilégiée les rôles respectifs joués par les acteurs politiques (ministre de la Justice, cabinet du ministre, parlementaires) d'une part, et les acteurs de l'administration pénitentiaire (directeurs de l'AP, sous-directeurs et chefs de bureau concernés) d'autre part ainsi qu'à pointer les lieux et les moments de connexion entre ces deux types d'acteurs et la nature des échanges auxquels ils procèdent (informations, soutiens…).

I/ Entre administratif et politique, le parcours sinueux d'une idée

A/ Les étapes de la mise sur agenda politique du PSE

Il est apparu clairement, au fil des entretiens réalisés, mais aussi à la lecture des débats parlementaires, que 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, 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 pénitentiaire[112]. 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[113]. Comme le souligne Isabelle Gorce,

112 Guy Cabanel, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, *op. cit.*

113 Cf. chapitre précédent.

« c'est lui qui a forcé les choses pour l'élaboration et le vote de la loi »[114]. De même, pour l'ancienne chef de bureau action juridique, la loi de 1997 et l'amendement déposé à l'occasion du vote de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence étendant le PSE à la détention provisoire, « n'étaient pas des mesures venues du cœur de l'administration pénitentiaire, ni des gouvernements. Le PSE a été ressenti comme une mesure imposée de l'extérieur. »[115] Or, il semble que ce premier point ne fasse pas complètement consensus dans la mesure où plusieurs de nos interlocuteurs ont fait état de réflexions engagées en interne sur le PSE dès le début des années quatre vingt dix.

1. Le rapport Bonnemaison : une première fenêtre sur le PSE entre-ouverte timidement

Il apparaît d'abord de façon évidente que l'hypothèse d'un recours au dispositif PSE a été évoquée pour la première fois de façon officielle en France dès 1989, dans le rapport de Gilbert Bonnemaison sur la modernisation du service public pénitentiaire[116], réalisé dans le contexte de la succession de trois grands mouvements de surveillants de prison déclenchés en 1988 et 1989. Il semble à cet effet encore difficile d'identifier avec précision les raisons ayant conduit Gilbert Bonnemaison à introduire l'idée du recours au PSE en France. Les entretiens réalisés à ce propos ne permettent pas de formuler de propositions définitives. Le directeur de l'Administration pénitentiaire de l'époque, Jean-Pierre Dintilhac disant lui-même qu'il a pris connaissance du dispositif à l'occasion du dépôt du rapport[117]. Plusieurs hypothèses peuvent cependant être évoquées. Pour Jean-Claude Karsenty qui succèdera très rapidement à Jean-Pierre Dintilhac à la direction de l'Administration pénitentiaire à la suite du règlement des "trois glorieuses", l'un des soucis de Gilbert Bonnemaison était de trouver une solution permettant de lutter contre les courtes peines d'emprisonnement. A ce titre, il se serait intéressé aux expériences étrangères et notamment aurait découvert, dans ce cadre, les expérimentations de placement sous surveillance électronique engagées aux Etats-Unis, mais aussi en Grande-Bretagne. La publication en France à cette époque d'articles relatant ces expériences aurait eu un effet décisif[118].

Pour autant cette proposition de Gilbert Bonnemaison ne va pas être reprise immédiatement comme voie possible d'une nouvelle expérimentation pénale en France, même si Jean-Pierre Dintilhac juge alors la proposition "audacieuse" et déclare y être tout à fait favorable[119]. Plusieurs raisons expliquent alors la relégation d'une telle proposition. La première est le rejet global dont est victime ce rapport accusé par les organisations syndicales pénitentiaires de ne pas répondre aux questions qu'il avait à résoudre, c'est à dire celles d'une amélioration de la situation des personnels de surveillance[120]. Comme le rappelle le directeur de l'époque, "ce rapport est passé à la trappe faute d'avoir répondu à la principale revendication des surveillants, la bonification du un cinquième". Une deuxième hypothèse, évoquée aussi par Jean-Pierre Dintilhac, est celle d'un contexte, au début des années quatre vingt dix, de "moindre intérêt pour les questions de sécurité"[121]. On peut dans tous les cas effectivement

---

114 Réunion-entretien avec Isabelle Gorce, Paris, 10/04/2001.

115 Entretien avec Catherine Guidicelli, Paris, 5/03/2002.

116 Gilbert Bonnemaison, *La modernisation du service public pénitentiaire, op. cit.*

117 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, Paris, 11/10/2002.

118 Entretien avec Jean-Claude Karsenty, 5/09/2002.

119 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *Op.cit.*

120 Jean-Charles Froment, *La République des surveillants de prison. AmbiguÏtés et paradoxes d'une politique pénitentiaire en France (1958-1998)*, LGDJ, Droit et société, 1998.

121 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *Op.cit.*

constater que la dimension de l'exécution des peines n'est pas à cette époque encore prise en compte dans les politiques de sécurité qui sont engagées. La dissociation des politiques pénales et des politiques de sécurité ne sera réellement remise en cause qu'à partir de 1997. Jean-Claude Karsenty livre une autre interprétation de la non saisie par l'Administration pénitentiaire de cette proposition. Le début des années 90 est à ses yeux très marqué par la mise en place du programme 13 000 places. Dans ce contexte, d'une part les préoccupations premières de l'Administration sont d'assurer la réussite du programme à la fois par un recrutement adapté de personnels formés et opérationnels et par la précision des conditions de fonctionnement de ces établissements en relation avec le secteur privé, mais d'autre part, ce même programme affaiblit les tensions liées à la situation de surpopulations carcérale. Il apparaît alors que l'ouverture de ces nouveaux établissements, conjuguée à des décisions annuelles d'amnistie importantes (concernant de 3 à 5000 détenus), doit résoudre à court et moyen terme le problème de la surpopulation[122]. Dès lors, l'intérêt du PSE paraît moindre. Indépendamment donc des arguments qui pourront être échangés à l'époque en faveur ou contre ce dispositif et agissant sur la représentation de l'opportunité de s'en saisir comme vecteur d'une réforme de l'exécution des peines[123], on constate ici l'impact d'un contexte qui tend à reléguer l'intérêt du PSE. Par la suite, notamment à partir de 1992, d'autres éléments de contexte (crises sociales, etc) vont renforcer encore cette perception.

Cela signifie-t-il pour autant qu'aucune initiative n'a alors été prise pour étudier plus précisément ce qui pourrait être l'apport d'un tel dispositif ? Comme nous l'avons précédemment évoqué, il apparaît que plusieurs réunions plus ou moins informelles ont cependant bien eu lieu, notamment de l'équipe de direction pour évoquer ce dispositif. Si Jean-Pierre Dintilhac n'a pas eu matériellement le temps d'engager quoi que ce soit à ce niveau, Jean-Claude Karsenty évoque le fait qu'à l'occasion de plusieurs réunions de l'équipe de direction, des discussions informelles ont été engagées sur le PSE. Il lui apparaît même que la sous direction de l'exécution des peines, sous l'impulsion de Xavier Salvat, a commandité à l'époque une étude du dispositif technique du PSE. C'est encore ce que confirme Bernard Prévost qui indique qu'en juillet 1993, lorsqu'il est nommé à la tête de l'administration pénitentiaire, « la réflexion sur le PSE est déjà engagée au sein de l'administration pénitentiaire »[124]. De même, Gilbert Azibert, son successeur explique 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 PSE et la voie parlementaire. Le PSE était déjà étudié dans d'autres pays. Le problème a été remis d'actualité par les parlementaires. »[125] Enfin, Eric Veyssière, alors chef du bureau des alternatives à l'incarcération, précise que dès 1992-1993, un groupe de travail avait été constitué, à la demande de l'administration pénitentiaire, pour examiner cette question, notamment dans une perspective de droit comparé. Selon lui, « l'administration pénitentiaire avait proposé par une note la mise en place du bracelet électronique. Elle était prête, il n'y avait pas d'opposition idéologique à l'alternative à l'incarcération. Elle y était plutôt favorable »[126]. Cette hypothèse d'un travail en interne de l'administration pénitentiaire, avant même l'intervention du sénateur Cabanel, semble être confirmée par le fait que le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire évoque un déplacement aux Etats-Unis avec le

122 Entretien avec Jean-Claude Karsenty, *Op.cit* .

123 Cf *infra*.

124 Entretien avec Bernard Prévost, 10/12/2001.

125 Entretien avec Gilbert Azibert, 30/10/2001.

126 Ce que confirme le directeur adjoint de l'AP de l'époque. Voir entretien téléphonique avec Eric Veyssière, 1er/06/2001 et entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, 31/10/2001.

ministre de l'époque, Pierre Méhaignerie, lequel commandite ensuite le rapport Cabanel[127]. Pour autant, il apparaît clairement que faute d'une d'une perception par l'Administration pénitentiaire du caractère prioritaire de ce dossier ainsi d'impulsion politique du Cabinet ministériel sur cette même question, les démarches engagées sont restées relativement timides.

2. Le rapport Cabanel : une étape décisive

Mais dès lors que Guy Cabanel n'est pas l'initiateur du placement sous surveillance électronique, *en tout cas pas avant 1995-1996*, se pose la question du rôle qu'il a réellement joué dans la promotion de ce dispositif, et plus encore celle de ses connexions avec les services de l'administration pénitentiaire d'une part et avec le ministre de tutelle d'autre part.

En ce qui concerne le rapport sur la prévention de la récidive, il semble qu'officiellement Guy Cabanel ait agi avec le soutien du ministre de la Justice de l'époque mais sans qu'il y ait eu de véritable commande politique sur la question du PSE. Pierre Méhaignerie alors Garde des Sceaux est en effet le commanditaire de la mission parlementaire dirigée par Guy Cabanel, mais le gouvernement changeant peu après, c'est surtout avec le nouveau Garde des Sceaux, Jacques Toubon, que le sénateur Cabanel a eu des liens[128]. Un travail de collaboration avec le ministre et les services de l'administration pénitentiaire a semble-t-il été engagé au moment de la réalisation du rapport. Guy Cabanel souligne le fait que l'administration pénitentiaire « l'a beaucoup aidé lors du rapport » [129], et que pendant un temps, il participait à des réunions hebdomadaires à la Chancellerie, avec l'administration pénitentiaire. Jacques Toubon, de son côté, indique qu'il a « poussé la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces à travailler sur ce texte »[130]. Cependant, il semble que ces moments de coordination aient porté sur l'ensemble des propositions du rapport Cabanel et non sur la seule question du PSE[131].

S'agissant explicitement du PSE et de la préparation de la proposition de loi[132], il est difficile de savoir quelle part les services de l'administration pénitentiaire ont effectivement prise dans l'élaboration du texte. Selon l'ancien ministre, c'est la « procédure d'élaboration habituelle, avec un travail des services administratifs et au moins deux ou trois réunions [à son niveau] compte tenu de l'importance du dossier »[133] qui a été pratiquée, tandis que Guy Cabanel rappelle que « quand il a travaillé sur la loi, l'administration pénitentiaire l'a aidé à avoir des contacts extérieurs en Hollande, en Suède, où des membres de l'administration pénitentiaire l'ont accompagné »[134]. En tout cas, il semble que « le texte soit venu de l'extérieur »[135] (c'est-à-dire probablement de Guy Cabanel) mais qu'ensuite « plusieurs notes argumentaires aient été produites au Cabinet »[136].

---

127 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *Op.cit.*

128 Entretien avec Guy Cabanel, 11/12/2001.

129 *Ibid.*

130 Entretien avec Jacques Toubon, 3/12/2001.

131 Entretien avec Guy Cabanel, *Op.cit* .

132 Proposition de loi du Sénat n°400, discutée et adoptée le 22 octobre 1996.

133 Entretien avec Jacques Toubon, *Op.cit.*

134 Entretien avec Guy Cabanel, *Op.cit.*

135 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *Op.cit.*

136 *Ibid.*

Si cette méthode classique a été mise en œuvre, il semble en revanche qu'une autre méthode d'échange entre le politique et l'administratif ait eu lieu et ait permis la mise sur l'agenda politique de la question du PSE. L'ancien directeur de l'administration pénitentiaire explique en effet que, convaincu par la formule du PSE qui restait pourtant "au point mort" en l'absence d'une volonté politique forte, il avait contacté pour évoquer l'intérêt d'un tel dispositif Guy Cabanel, lui-même moteur de cette réforme, afin de dépasser les motifs et les lieux de résistance au PSE. Il s'agissait bien selon ses propres termes d'« actionner le levier politique pour engager une dynamique »[137] et faire ainsi avancer le dossier, resté en panne au cabinet du ministre, moyennement intéressé à l'époque par la question[138]. Cette coalition d'intérêts d'un acteur administratif avec un acteur parlementaire pour promouvoir un dossier spécifique auxquels tous deux croyaient et dépasser le faible intérêt suscité au sein tant du ministère que de pans entiers de l'administration pénitentiaire elle-même[139] semble particulièrement éclairante sur les effets de conjoncture qui peuvent expliquer "l'enterrement" ou la "revivification" d'un dossier.

L'émergence du placement sous surveillance électronique, considéré comme un dossier non prioritaire pour l'AP[140], n'est donc ni le fait de la seule administration pénitentiaire, ni le fait du seul sénateur Cabanel, mais bien des actions conjointes développées par le directeur de l'AP d'une part et le sénateur Cabanel d'autre part, lesquels, membre de l'administration et élu, ont allié, à partir de 1993 semble-t-il, leurs forces pour promouvoir une mesure dont ils étaient convaincus de sa nécessité.

C'est ainsi que le sénateur Cabanel – s'étant emparé de la question – a joué un rôle d'entraînement que l'administration pénitentiaire, seule, n'était pas parvenue à jouer auparavant. En effet, Eric Veyssière reconnaît lui-même qu'« en 1993-1994, il n'y avait pas d'obstacle technique, ni juridique au bracelet comme alternative à l'incarcération. L'obstacle était de nature politique. »[141] A la suite du groupe de travail mis en place, deux réunions, dont une avec le ministre de la Justice, avaient eu lieu pour évoquer la question du PSE, or « ça en était resté là »[142]. Comme le souligne également la chef de bureau action juridique de l'époque, « il n'y avait pas de commande forte, d'impulsion politique forte du gouvernement. L'administration pénitentiaire était sceptique sur l'utilité de la mesure, réticente. Le travail s'est effectué parce qu'elle était contrainte et forcée et qu'il y avait d'autres priorités comme la relance des mesures d'aménagement de la peine. »[143]

En somme, si l'administration pénitentiaire avait défriché la problématique du placement sous surveillance électronique dès le début des années 1990, "dans la foulée" du rapport Bonnemaison, c'est d'une certaine façon sa capacité à tirer parti de l'intérêt du parlementaire qu'est Guy Cabanel autour des années 1995-1996, qui a permis la reformulation du problème et surtout une modification de sa perception. « Dès que certains élus se sont intéressés,

137 Entretien avec Bernard Prévost, *Op.cit*.

138 *Ibid.*

139 « Au début, la réflexion et la mise en œuvre sont venues de l'extérieur : des travaux extérieurs et de Guy Cabanel. L'administration pénitentiaire a dû répondre aux demandes et aux sollicitations extérieures. Il n'y avait pas de gens convaincus en interne. Ce sont les missions et le rapport Cabanel qui vont être déterminants. Le processus législatif est assez représentatif de la situation, puisqu'il s'agit d'une proposition et non d'un projet de loi. », entretien avec Catherine Guidicelli, *Op.cit*.

140 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *Op.cit*.

141 Entretien téléphonique avec Eric Veyssière, *Op.cit*.

142 *Ibid.*

143 Entretien avec Catherine Guidicelli, *Op.cit*.

l’administration pénitentiaire a saisi la balle au bond. Dès que les parlementaires interviennent, la problématique change. On voit dans quelles conditions on peut le mettre en œuvre. La réflexion change de nature, on va sur une problématique concrète. »[144] De ce point de vue, on voit bien comment le politique, saisi par l’administratif, a la faculté de faire évoluer la perception de l’acuité d’un problème mais peut-être plus encore de lui conférer une légitimité propre.

B/ L'"inversion hiérarchique" : une politique mise au service de l'administratif ?

A l'issue de l'ensemble des entretiens réalisés, une interrogation majeure reste posée sur la répartition réelle des rôles ayant eu lieu, à l'occasion de ce dossier, entre le politique et l'administratif. Les points de vue qui ont été exprimés sur cette question par nos interlocuteurs divergent assez sensiblement. Parfois même, c'est le discours d'un seul acteur qui se contredit. Le problème est en fait ici posé de savoir si c'est le politique qui a véritablement porté ce projet alors qu'il était sinon inexistant ou abandonné, du moins moribond, au sein de l'Administration ou si c'est l'administratif, dans sa volonté de surmonter un ensemble d'obstacles à la fois internes et externes qui, pour faire aboutir la réforme, a su se saisir du politique pour lui conférer une dynamique accrue. Si l'on retient prioritairement cette dernière analyse pour expliquer les conditions de production de la réforme, on pourra formuler deux hypothèses. D'abord celle d'une possible "stratégie politique" de l'administration (1) ; celle ensuite d'un besoin renforcé pour l'Administration pénitentiaire, en raison de sa faiblesse traditionnelle, de "légitimation par externalisation" de ses réformes (2).

1. Le statut ambigu du politique dans l'élaboration de la réforme du PSE : l'hypothèse d'une "stratégie politique" de l'administration ?

Les entretiens réalisés ont permis dégager de façon plus ou moins explicite l'hypothèse d'un recours de l'Administration pénitentiaire, à l'occasion de ce dossier PSE, au politique comme vecteur à la fois de légitimation et d'accélération de sa mise sur agenda. On met ici plus particulièrement en valeur les travaux menés sur cette question, dans la continuité du rapport Bonnemaison, au sein même de l'Administration pénitentiaire au début des années quatre-vingt dix. Travaux qui achoppent en raison d'un ensemble de résistances et qui vont conduire "l'administration pénitentiaire" à faire appel au 'tiers politique" pour qu'il lui donne un nouvel élan. On pourrait alors formuler l'hypothèse - là aussi plus ou moins élaborée, et sans doute plus personnelle que collective - d'une stratégie de "politisation d'un objet administratif" comme vecteur de sa réussite. Cette idée peut s'exprimer de plusieurs façons. Il s'agirait d'abord de favoriser une appropriation politique de la réforme (ici en faisant germer l'idée dans l'esprit d'un parlementaire en mission qui la reprendra ensuite à son compte - peut être au-delà des espérances initiales -, là en faisant en sorte que le cabinet du ministre se saisisse d'une question en ayant le sentiment d'en être à l'origine, etc). L'"externalisation politique" des projets de l'administration agit ainsi comme un levier essentiel du choix et/ou de l'accélération de leur mise en œuvre. Sans aller jusqu'à évoquer l'idée d'une "instrumentalisation" par l'administration du politique, se donne ainsi à voir un mode à la fois d'intégration et d'"inversion" du principe constitutionnel français de subordination de l'administration au gouvernement, de l'administratif au politique.

144 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *Op.cit*.

2. La faiblesse de l'Administration pénitentiaire française : explication d'un besoin renforcé de légitimation par "externalisation" de ses réformes ?

De ce point de vue, la traditionnelle absence de reconnaissance ou d'isolement de l'Administration pénitentiaire au sein du système général d'administration peut tendre à renforcer pour cette dernière la nécessité de telles "démarches stratégiques". En effet, perçue au sein de l'administration du gouvernement en général et du ministère de la justice en particulier, qui lui-même a toujours fait l'objet en France d'une défiance du politique, comme une simple administration d'exécution, de surcroît intervenant sur un objet dépourvu de noblesse, cette administration a toujours révélé sa faiblesse institutionnelle dans la défense des projets qu'elle porte en matière de réforme des supports et des modalités de l'exécution des peines. Sans doute peut on aussi en ces termes interpréter l'analyse de Jean-Claude Karsenty considérant que l'Administration pénitentiaire a toujours bénéficié d'une grande autonomie vis-à-vis du politique, du cabinet du ministre de la Justice[145]. On peut en effet se demander si ce n'est pas le désintérêt, la perception d'un caractère secondaire de cette même administration qui s'exprime encore ici. De même la peur des réactions de l'opinion publique semble régulièrement faire reculer le gouvernement dans la prise d'initiatives dans ce secteur.

On peut de ce fait se demander si plus que d'autres l'Administration pénitentiaire n'a pas dû développer des stratégies de légitimation de ses réformes vis-à-vis du gouvernement notamment en recherchant et en faisant appel à des soutiens "extérieurs" : ici le politique lui-même *via* sa figure parlementaire pour la réforme du PSE, là le Conseil de l'Europe *via* le Comité de Prévention de la Torture pour justifier la nécessité de mettre en place telle ou telle réforme visant à améliorer les conditions de détention des prisonniers, etc. On peut aussi concevoir, dans le cadre des hypothèses d'un néo-corporatisme dont l'acuité a été démontrée au sein de l'administration pénitentiaire, que les organisations syndicales peuvent aussi constituer dans certaines circonstances un support de légitimation de réformes souhaitées. Cependant, sur ce dernier point, on peut constater que les organisations syndicales semblent avoir été les grandes absentes du processus de réforme engagé. En effet, ces dernières n'ont jamais considéré le dossier du PSE comme prioritaire, le reléguant bien souvent à l'état d'un gadget insignifiant face à des revendications plus importantes intéressant directement le statut des personnels. Ainsi, il apparaît qu'elles n'ont jamais pesé sur la décision.

En la circonstance donc, les soutiens internes faisant défaut - scepticisme des acteurs centraux de l'Administration pénitentiaire, non intérêt des organisations syndicales pour ce dispositif - l'"appel au politique" a pu apparaître comme déterminant. En effet si, comme le rappelle un ancien directeur, « l'administration pénitentiaire gère, elle ne décide pas. Elle peut se heurter à la décision. La décision est politique, l'administration pénitentiaire est une administration loyale »[146], la mobilisation du politique sur cette question devait nécessairement être de nature à activer le traitement de ce dossier. Ce n'est que lorsqu'une fenêtre d'opportunité apparaît – en l'occurrence la mission parlementaire de Guy Cabanel et son intérêt pour le PSE – que le directeur de l'AP relance le projet et saisit cette occasion de faire évoluer la perception du PSE. Jean-Claude Karsenty évoque au même titre le cas des unités de visite familiale sur lequel l'Administration pénitentiaire a elle-même poussé un politique trop timide pour progressivement débloquer la situation et essayer de dégager les conditions nécessaires à l'engagement progressif de la réforme.

145 Entretien avec Jean-Claude Karsenty, *Op.cit.*

146 Entretien avec Gilbert Azibert, *Op.cit.*

II/ Le processus parlementaire et la substantialisation du projet de PSE

Le processus de législation sur le PSE s'enclenche et se déroule alors en plusieurs étapes. C'est d'abord à l'occasion de la loi N°96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme que le sénateur Guy Cabanel dépose un amendement visant à introduire la possibilité de recourir au PSE dans le cadre de la mise en œuvre de la détention provisoire. Finalement, cet amendement ne sera pas retenu et cela en grande partie en raison de la mobilisation contre ce projet des organisations syndicales des magistrats, et notamment de l'Association nationale des Juges de l'application des peines. L'expérience britannique jouera aussi dans ce sens, la première expérience de PSE ayant été engagée dans cet Etat à la fin des années 80 en matière de détention provisoire et ayant abouti alors à un échec. Le dépôt de cet amendement et les débats auxquels il va donner lieu (*cf infra*) est bientôt relayé par le dépôt par le sénateur Cabanel d'une proposition de loi "consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté". Dès lors, s'engage une réflexion au sein de l'Administration pénitentiaire pour examiner les différents problèmes générés par la perspective de cette réforme rapprochée de l'exécution des peines. Les questions se concentrent notamment sur les conditions d'écrou des personnes concernées, les acteurs et fonctions d'installation du dispositif, les modalités du contrôle de la présence du condamné au lieu de l'assignation et la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données nominatives. La question du cadre possible de la participation des personnes privées est étudiée avec une attention particulière car elle apparaît alors comme l'un des enjeux du recours au PSE. Ce constat semble ainsi confirmer l'une des hypothèses d'un ancien directeur de l'Administration pénitentiaire qui considère que dans le contexte des années 1995, le PSE constitue pour le gouvernement en place un moyen de réintroduire le secteur privé dans les prisons et qu'il constitue de ce point de vue un prolongement du programme des prisons à gestion mixte engagé en 1986[147]. On verra que l'hypothèse semble être de nouveau justifiée par les évolutions plus récentes du débat sur l'exécution des peines.

C'est sur la base de ce travail préalablement engagé que l'étape décisive est finalement franchie en 1997. Guy Cabanel souligne bien que, dans la proposition de loi sur le PSE qu'il dépose alors, et en accord avec le ministre, l'objectif n'était pas « d'entrer dans le [détail du] dispositif »[148] mais plutôt de mettre en débat une « loi de principe »[149] visant à permettre l'application des peines par le PSE en France. Deux situations étaient envisagées pour la mise en œuvre du PSE : le cas des peines inférieures à un an et celui des fins de peine avant l'intervention d'une libération conditionnelle. La question de la détention provisoire, aux dires des différents acteurs concernés[150] et à la lecture des débats parlementaires[151], semble avoir été écartée pour des raisons stratégiques : il s'agissait, avant tout, de faire admettre le principe même du PSE, et, surtout, de ne pas risquer, en introduisant le cas de la détention provisoire, de "polluer" le débat par cette question sensible et de soulever des oppositions possiblement rédhibitoires pour la formule PSE dans son ensemble.

147 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *Op.cit*.

148 Entretien avec Guy Cabanel, *Op.ci*.

149 *Ibid.*

150 Entretiens avec Jacques Toubon, *Op.cit* et Guy Cabanel, *Op.cit*.

151 Discussion au Sénat du projet de loi n°330, 29 et 30 mai 1996, *JOS*, 31 mai 1996, p.3088-3089. [aboutira à la loi n°96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme, laquelle prévoit la possibilité que la détention provisoire s'effectue via le PSE].

Dès lors que la proposition de loi était peu détaillée, le travail de précision a été effectué principalement par la commission des lois de l'Assemblée nationale et plus précisément par son rapporteur, Daniel Picotin, lequel a lui aussi mené une mission d'information en France et aux Pays-Bas, afin de cerner les avantages et les inconvénients du PSE mais aussi les modalités selon lesquelles il pouvait être importé en France[152]. Choisi apparemment pour son appartenance au même parti politique que Guy Cabanel ainsi que pour ses liens avec lui (« Je connaissais Cabanel »[153]), avocat de formation de surcroît, Daniel Picotin a rendu un rapport détaillé, évaluant le PSE à l'aune non seulement de l'expérience des Pays-Bas mais aussi des points de vue de praticiens français. Avocats, magistrats en poste à la Chancellerie, représentants syndicaux des personnels de surveillance… ont été rencontrés et sollicités sur la désirabilité et les conditions de mise en route du placement sous surveillance électronique.. Les principaux apports proposés ont concerné – outre les questions d'organisation formelle de la loi et du redécoupage de l'article 1er en une dizaine d'articles – l'assimilation de la neutralisation du procédé de contrôle à distance à une évasion susceptible de donner lieu à une condamnation ; le placement du détenu en PSE sous le contrôle du juge de l'application des peines du ressort dans lequel le condamné a été assigné à résidence ainsi qu'une disposition interdisant de pénétrer dans les domiciles des personnes placées sous surveillance électronique sans l'accord des personnes chez qui le contrôle serait effectué.

Il est intéressant de noter que peu d'oppositions ont été relevées lors des passages devant les assemblées et que les débats se sont avérés relativement consensuels, alors qu'au début des années 1990, les réticences étaient semble-t-il majeures tant du côté de l'administration pénitentiaire, des parlementaires que des avocats – avec le "syndrome" omniprésent et emblématique de *Big Brother*[154]. Au Sénat, l'adhésion de Robert Badinter à la perspective du PSE a contribué à faciliter l'adoption du texte (seul le parti communiste a voté contre, en opposant une position de principe), tandis qu'à l'Assemblée nationale, le rapporteur décrit un « consensus politique », sans « opposition farouche ni rupture », à peine troublé par quelques abstentions[155]. Par ailleurs, les amendements proposés par la Commission ont été acceptés et « il n'y a pas eu de retouche au Sénat du texte voté par l'Assemblée nationale »[156].

III/ Entre lenteur et innovation, l'élaboration du décret et la mise en œuvre de l'expérimentation

Il semble que la question de l'application de la loi ait donné lieu à des débats au sein de l'administration pénitentiaire, car se posait la question de savoir si l'expérimentation pouvait ou non être amorcée avant la publication du décret d'application. « En fait, il n'y a pas eu de décret avant l'expérimentation »[157]. Dans tous les cas, la notion même d'expérimentation a pu être remise en cause dans la mesure où la loi étant votée, « il ne pouvait y avoir de retour en

152 Rapport de Daniel Picotin pour l'Assemblée nationale, n°3405, proposition de loi votée par le Sénat et examinée par l'Assemblée nationale, discutée et adoptée par l'AN le 25 mars 1997.

153 Entretien téléphonique avec Daniel Picotin, 25/10/2001.

154 Certaines personnes rencontrées évoquent par exemple le cas de Maître Henri Leclerc, connu pour son combat pour le respect des droits de l'homme, qui après un temps d'opposition, s'est rallié à la solution du placement sous surveillance électronique.

155 Entretien téléphonique avec Daniel Picotin, *Op.cit*.

156 Entretien avec Guy Cabanel, *Op.cit*.

157 Entretien avec Catherine Guidicelli, *Op.cit*.

arrière », en fait « c'était une mise en œuvre progressive. L'expérimentation portait sur les modalités d'application.»[158]

Le moment où l'expérimentation a été décidée, n'est pas situé dans le temps de façon uniforme par nos différents interlocuteurs. Pour certains, l'idée de l'expérimentation était présente dès l'adoption de la loi sur le PSE. Selon Jacques Toubon, par exemple, « le principe de l'expérimentation du PSE a été défini entre 1995 et 1997 »[159] et c'est l'alternance politique qui a conduit à la mise en suspens de l'application de la loi de décembre 1997. « Ni Elizabeth Guigou, ni Marylise Lebranchu, ni les directeurs de l'administration pénitentiaire depuis Gilbert Azibert ne s'y sont intéressés »[160]. Toujours selon lui, c'est pendant qu'il était Garde des Sceaux, qu'avait été émise l'idée de « commencer l'expérimentation avec trois ou quatre Cours d'appel puis d'étendre à huit »[161], les sites ayant été sélectionnés « en fonction d'une série de critères et notamment des responsables de sites »[162]. Selon Guy Cabanel, en revanche, l'idée de l'expérimentation a été formulée en 2000, c'est-à-dire au moment même où elle est impulsée par Elizabeth Guigou alors Garde des Sceaux. Il est difficile à ce stade, compte tenu des informations dont nous disposons de discriminer efficacement le moment où la décision a été prise.

En tout cas, ce n'est qu'en 1998 qu'a été réalisé un audit de faisabilité sur la mise en place du placement sous surveillance électronique[163] et en 2000 que les expérimentations ont démarré. On peut penser que si l'idée d'une expérimentation était présente lors de l'élaboration de la loi, les questions concrètes, en termes de budget, de choix des sites, de moyens financiers et humains ont été prégnantes dans les années 1997-2000 et qu'elles contribuent à expliquer le "retard" pris dans l'application de la loi de décembre 1997[164].
Le choix des sites s'est effectué de façon à varier les situations en privilégiant les lieux où « les liens avec les autorités judiciaires n'étaient pas conflictuels »[165] et avec un certain pragmatisme. Le choix de Grenoble semble être lié à la présence du sénateur et conseiller général Cabanel en Isère – même si celui-ci se défend d'avoir demandé que Grenoble fasse partie du pool d'expérimentation[166] – mais aussi au fait que la région comporte un centre de semi-liberté. La ville d'Agen a été retenue en raison de la localisation de l'ENAP[167]. L'administration pénitentiaire a travaillé avec les juges de l'application des peines des quatre sites concernés.

En somme, il semble donc bien que Guy Cabanel ait joué *le rôle de promoteur et de déclencheur d'une solution technique déjà en examen au sein de l'administration pénitentiaire*, mais certainement sans enthousiasme et sans volonté politique forte de l'exécutif. Le poids de Guy Cabanel a certainement joué pour beaucoup dans la construction

158 *Ibid.*

159 Entretien avec Jacques Toubon, *Op.cit.*

160 *Ibid.*

161 *Ibid.*

162 *Ibid.*

163 Voir le rapport du 23 novembre 1998 de la société privée « L'expertise systèmes Réseaux », rédigé par Jean Perrin et Edgar Kouliche, *Op.cit.*

164 Entretiens avec Catherine Guidicelli, *Op.cit* et avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *Op.cit.*

165 Entretien avec Catherine Guidicelli, *Op.cit*.

166 Entretien avec Guy Cabanel, *Op.cit.*

167 Entretien avec Catherine Guidicelli, *Op.cit*.

d'une acceptabilité sociale et dans la légitimation du PSE, notamment *via* la référence à des expériences étrangères présentées comme concluantes.

Le moment du basculement des opinions au sein de l'administration pénitentiaire sur le placement sous surveillance électronique peut être situé à partir de l'adoption de la loi, après 1997, moment à partir duquel « il y a avait une "interdiction" d'être réticent »[168]. La loi adoptée pouvait être considérée comme modérée puisqu'elle concevait le placement sous surveillance électronique non comme une peine à part entière mais comme une modalité d'application de la peine, que cette modalité ne s'appliquait qu'aux courtes peines et aux fins de peines longues, excluant le cas de la détention provisoire. Dès lors, qu'elle avait force de loi, adoptée dans une ambiance de consensus, sans opposition majeure, et qu'elle était modérée, elle devait être pleinement acceptée par ceux qui étaient chargés de la rendre applicable et de la mettre en œuvre au sein de l'AP. C'est ainsi, en tout cas, que l'on peut expliquer l'effet boule de neige de ce retournement des positions relatives au PSE.

Cet effet ne va pas se démentir par la suite. D'abord à l'occasion du vote de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, Mme Frédérique Bredin introduit un amendement visant à permettre l'exécution de la détention provisoire selon les modalités de la surveillance électronique. Une telle possibilité pourtant rejetée en 1996 et écartée en 1997, est alors retenue dans le texte législatif final. A cette occasion, Mme Frédérique Bredin considère qu'une telle innovation législative sera aussi de nature à accélérer le calendrier réglementaire, puisque jusqu'alors le décret d'application de la loi du 19 décembre 1997 n'est toujours pas publié. Finalement, celui-ci va à son tour voir le jour en 2002.

Le décret n°2002-479 du 3 avril 2002 portant modification du Code de procédure pénale et relatif au placement sous surveillance électronique permet la généralisation du dispositif et finalise le cadre juridique de mise en œuvre du PSE. Il précise d'abord les caractéristiques du procédé. La personne doit porter un bracelet comportant un émetteur. Celui-ci "transmet des signaux à un récepteur placé au lieu d'assignation dont le boîtier envoie par l'intermédiaire d'une ligne téléphonique, à un centre de surveillance, relevant d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires, des messages relatifs au fonctionnement du dispositif et à la présence de l'intéressé". Le bracelet "est conçu de façon à ne pouvoir être enlevé sans que soit émis un signal d'alarme" (Art. R. 723-8). D'autre part, le décret indique que le magistrat compétent peut, avant de prononcer la mesure, charger le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de vérifier la situation familiale, matérielle et sociale de la personne afin de déterminer les horaires et les lieux d'assignation (Art. R. 57-13). Dans le cas où la personne est locataire, l'accord du propriétaire doit être préalablement recueilli (Art. R. 57-14). Le magistrat doit informer l'intéressé qu'il peut à tout moment demander qu'un médecin vérifie que la mise en oeuvre du procédé ne porte pas atteinte à sa santé (Art. R. 57-15) et lui notifie les périodes et les lieux d'assignation, ainsi que les mesures de contrôle et les obligations particulières à laquelle elle est soumise et qui conditionnent le maintien ou le retrait de la mesure. Enfin, le décret lève plusieurs ambiguïtés. Il précise d'abord que c'est le personnel pénitentiaire qui assure la pose et la dépose du bracelet (Art. R. 57-19) et que la personne est inscrite au registre d'écrou de l'un des établissements pénitentiaires dépendant du centre de surveillance (Art. R. 57-20). Il indique que c'est le SPIP qui assure le contrôle et le suivi des mesures ordonnées par le magistrat (Art. 57-22) et que le contrôle du respect des obligations

168 *Ibid.* Emmanuel Rébeillé-Borgella remarque également que « c'est à partir de 1996-1997 que ça change ».

de la personne s'effectue par vérifications téléphoniques, visites au lieu d'assignation, convocations à l'établissement d'écrou ou au SPIP (Art. 57-22).

IV/ La loi d'orientation et de programmation pour la Justice en France : une nouvelle ère pour le PSE ?

La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice manifeste la volonté du gouvernement de renforcer le dispositif du PSE. Ainsi le rapport annexé à la loi prévoit comme objectif "de permettre, à l'échéance d'un délai de cinq ans, le placement simultané sous surveillance électronique de 3000 personnes". Elle introduit à ce titre dans son article 49 de nouvelles dispositions relatives au PSE. Ainsi prévoit-elle, de façon innovante, que l'obligation prévue au titre du contrôle judiciaire par l'article 138, 2° du Code de procédure pénale "de ne pas s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat", peut désormais être exécutée sous le régime du PSE. Le Conseil constitutionnel, saisi de cette loi, était sollicité par les requérants sur cette disposition sur le fondement de son éventuelle contrariété à la déclaration des droits de l'homme du citoyen du 26 août 1789. Ainsi, ces derniers estimaient-ils que ce dispositif portait une atteinte excessive à la liberté individuelle et à la vie privée. Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi ce raisonnement en considérant que le recours au PSE n'ajoutait qu'une contrainte limitée aux conditions de l'article 138, 2° du CPP et qu'il était prévu qu'il suppose l'accord de l'intéressé[169].

A ce titre, la loi s'éloigne de façon incontestable des objectifs et débats initiaux sur le PSE comme nouveau "mécanisme pénal" susceptible de réduire l'importance de la surpopulation carcérale. Les hypothèses des chercheurs estimant que ces motivations s'inscrivaient dans une logique de justification d'un dispositif destiné progressivement à renforcer le contrôle des personnes s'avèrent ainsi confirmées. De ce point de vue, la France se situe dans la lignée des évolutions enregistrées dans certains Etats anglo-saxons, et notamment en Grande-Bretagne, venant démentir la légitimation politique initiale du recours à un tel dispositif. En effet, même si cette disposition s'accompagne d'une abrogation de l'article 144-2 CPP introduit par la loi du 15 juin 2000 visant à permettre d'effectuer une détention provisoire sous le régime de la surveillance électronique et qu'elle permet de remplacer ce dernier par le principe d'un contrôle judiciaire "sécurisé" de nature à mordre *a priori* plus fortement sur le recours par le juge au placement en détention provisoire, on doit aussi souligner les risques renforcés d'un usage par extension de ce même dispositif. En effet, le recours au PSE dans le cadre du contrôle judiciaire ne s'accompagne pas des mêmes limites et précautions que dans celui de la détention provisoire. On l'applique, dans le premier cas, dans un cadre de droit commun banalisé et plus général pour en renforcer la dimension de contrainte alors qu'il s'inscrivait, dans le second, dans une logique d'atténuation des effets coercitifs d'une mesure plus restreinte et contestée. Ce déplacement de registre d'utilisation du PSE aboutit, de façon plus générale, à la fois à en changer la signification (non plus adoucir les conditions d'exécution des peines privatives de liberté pour en éviter les effets désocialisant, mais renforcer le contrôle et les contraintes de l'exécution des peines) et à modifier son champ potentiel de mise en œuvre (par la voie d'une extension possible de son recours dans des domaines ne permettant plus de mordre sur la détention). A ce titre, ont peut craindre que ce changement de sens progressif de la surveillance électronique ne prive plus encore le débat pénal qui pouvait l'accompagner de son intérêt principal, à savoir interroger les impacts positifs et négatifs de cette nouvelle modalité du pouvoir de punir sur les condamnés, leur représentation

169 C.C, Décision N°2002-461 DC du 29 août 2002, *JORF*, 10 septembre 2002, p. 14953.

de la peine, leur réinsertion, etc. Le PSE devient alors un simple outil de contrôle technologique perdant toute portée d'innovation pénale pour venir relayer un discours axé sur le renforcement de la contrainte pénale et de la fonction rétributive de la peine.

Ce glissement de sens du PSE est encore confirmé par une autre précision apportée par cette même loi indiquant que "la mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance peut être confiée à une personne de droit privé habilitée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat". Même si, sur le plan juridique, cette disposition était sans doute superfétatoire au sens où les dispositions concernées, sauf à considérer que la notion de "dispositif technique de contrôle à distance" est de nature à intégrer une dimension de surveillance[170], pouvaient être adoptées par voie réglementaire, elles traduisent symboliquement la volonté d'affirmer de la part du nouveau gouvernement la légitimité du recours aux personnes de droit privé. Elle doit être rapprochée à ce titre des orientations dégagées par la loi N°2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 qui traduisent une volonté plus ou moins directement exprimée d'associer plus fortement le secteur privé à l'exercice de tâches de sécurité.

Outre la question de la mémoire de nos interlocuteurs, de leurs défaillances, de leurs confusions ou de leurs oublis, ce travail de reconstitution d'un processus législatif pose celle de la reconstruction d'un passé pourtant proche. On s'aperçoit ainsi que les visions en présence et les façons de vivre ce processus d'élaboration de la loi et du décret sur le placement sous surveillance électronique sont éminemment diverses et qu'elles s'analysent certainement en lien avec une représentation de l'administration pénitentiaire ainsi qu'avec la place occupée dans ce système politico-administratif complexe.

170 Cette interprétation est celle qui était évoquée par les requérants auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel. Ce dernier cependant, en rapprochant les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 723-9 du CPP dans leur rédaction issue de l'article contesté, a considéré que l'Etat conservait le monopole des tâches régaliennes associes à la surveillance électronique et estimé que les dispositions contestées ne visaient à confier aux personnes privées que de simples "prestations techniques détables des fonctions de souveraineté", *Ibidem*.

Chapitre 2 : Les arguments structurants du débat sur le placement sous surveillance électronique en France

Le PSE est « un des dossiers à cinétique lente de l'administration pénitentiaire »[171]. Outre qu'il ne faut pas sous-estimer l'influence d'éléments conjoncturels ou plus structurels du climat politique autour des questions de justice et de détention dans l'acceptabilité du projet de société qu'est le PSE, le temps a constitué une variable importante dans la construction de cette acceptabilité, et ce, aux différents stades de son introduction réelle dans les pratiques (progressivité de l'évocation du dispositif dans les rapports parlementaires, élaboration successive de plusieurs propositions de loi, lenteur de la rédaction du décret d'application, temps de mise en route de l'expérimentation dans les sites, extension de l'expérimentation à l'ensemble des directions régionales métropolitaines). L'un des constats parmi les plus importants qui se dégagent des entretiens réalisés est celui d'un progressif désinvestissement de la question du placement sous surveillance électronique sur le terrain idéologique. Alors même que la mesure a initialement suscité des oppositions parfois radicales, on a le sentiment que l'acceptation, voire la « banalisation » du procédé, a résulté d'un processus - conscient ou non - de désubstantialisation progressive des débats et des enjeux de son instauration. Plus précisément, si le débat sur le principe du PSE a été progressivement neutralisé, un certain nombre de questions ont persisté plus longtemps, qui concernent les principales options de sa mise en œuvre.

I/ La neutralisation idéologique progressive du débat sur le principe du PSE

D'une manière générale, ce qui favorise les alternatives à l'incarcération est perçu de manière plutôt positive au sein de l'administration pénitentiaire. Mais dans un tout premier temps, le PSE a été appréhendé comme une « mesure américaine », et rejeté comme tel[172]. Cela s'explique non seulement par une certaine prévention à l'égard de tout ce qui vient des Etats-Unis mais aussi, plus spécifiquement, par le fait que, le système pénal américain reposant sur des présupposés et des principes radicalement différents des nôtres, l'importation de cette pratique ne paraissait pas souhaitable[173]. Les choses évoluent notamment à partir du moment où les exemples de la Suède et des Pays-Bas sont connus en France. L'image très positive que dégagent ces expériences étrangères contribue à changer la perception de principe du PSE dans notre pays. D'autres préoccupations prennent alors le relais, suscitant des débats substantiels parmi les acteurs du processus. Mais le cours du processus de réflexion et de réglementation concernant le PSE manifeste une neutralisation des arguments idéologiques, au bénéfice d'une approche de plus en plus pragmatique.

A/ Des arguments substantiels d'abord très prégnants

A la sortie du rapport de Cabanel, en 1995, les médias se sont intéressés particulièrement au PSE – alors qualifié d'ADSE, assignation à domicile sous surveillance électronique – qui constituait la proposition la plus innovante. S'affrontent alors deux approches du PSE. L'une, fortement défavorable au PSE, se focalise à la fois sur ce que cette nouvelle peine symbolise

171 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

172 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

173 Entretien avec Pascal Faucher, 29/11/2001.

en termes de développement des nouvelles technologies dans le champ pénal et sur les risques nouveaux qu'elle est susceptible d'emporter pour les droits et libertés des individus. L'autre, clairement favorable au bracelet, met en exergue des objectifs de saine gestion de la pénitentiaire.

1. Des arguments fortement défavorables au PSE

L'argument selon lequel le PSE ne constituerait pas une véritable mesure de privation de liberté ne semble pas avoir été invoqué dans les débats. Le cabinet du ministère de la Justice entre 1993-1995 l'envisage même avant tout comme un moyen de s'assurer du respect par le placé d'un certain nombre d'obligations[174]. En ce sens, il génère plutôt un sentiment sécurisant par rapport à d'autres peines ou aménagement de peines. A l'inverse, le PSE a été vivement critiqué sur le plan du respect des droits de l'homme et de la démocratie. C'est sur ce terrain que la plupart des oppositions initiales à cette mesure se focalisent, que ce soit de la part des politiques, des magistrats, des agents pénitentiaire, etc.

L'argument le plus souvent invoqué à l'encontre du PSE réside dans le caractère stigmatisant du port d'un bracelet électronique, dont la symbolique renverrait à celle du boulet du bagnard ou du marquage du corps des condamnés, voire de l'espace concentrationnaire[175]. Cette position se retrouve très souvent chez les travailleurs sociaux, notamment[176]. Le port du bracelet serait générateur d'une désocialisation et d'une déconsidération devant ses voisins, devant ses enfants, etc. Le Syndicat de la Magistrature ajoute que la logique de rationalisation de l'institution pénitentiaire dans laquelle cette réforme s'inscrit conduit à privilégier clairement le contrôle et la sanction sur le volet socio-éducatif, y compris pour les mineurs[177]. C'est ainsi l'utilité sociale du dispositif qui doit être interrogée. Dans un autre ordre d'idée, se pose le problème du domicile du condamné ou du prévenu qui devient un instrument du contrôle dès lors que la peine y est exécutée[178]. Le principe d'inviolabilité du domicile est ainsi invoqué à l'encontre d'une telle possibilité[179]. En effet, que se passe-t-il si une alerte se produit ? Peut-il y avoir des visites au domicile pour vérifier la présence du placé[180] ? Enfin, se profile le risque d'une justice à deux vitesses, les délinquants en col blanc pouvant bénéficier du PSE tandis que les autres seraient envoyés en prison[181]. En effet, le PSE suppose une localisation géographique avec un téléphone et n'est donc pas adapté aux sans domicile fixe ; il n'est pas applicable non plus aux personnes sans activité[182].

L'opposition de principe au PSE a été d'autant plus forte qu'une incertitude planait sur les options technologiques retenues et sur le type de surveillance qu'elles permettraient. Avant le décret d'application, restait en suspens la question du dispositif technique qui serait utilisé, et dont les caractéristiques ne sont pas précisées dans la loi. Rien n'empêche, par exemple, qu'une éventuelle dérive sécuritaire n'amène à introduire une technologie plus invasive de

174 Entretien avec Xavier Salvat, 31/10/2001.

175 Entretiens avec Gilbert Azibert, Catherine Giudicelli, Pascal Faucher, Guy Cabanel, Bernard Prévost, Emmanuel Rébeillé-Borgella, Xavier Salvat, *op. cit.*

176 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

177 Entretien avec Ulrich Schalchi, 13/02/2002.

178 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

179 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

180 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

181 Entretiens avec Bernard Prévost, Gilbert Azibert, Catherine Giudicelli, *op. cit.*

182 Entretien avec Gilbert Azibert, *op. cit.*

type GPS[183]. Une partie des médias voyaient en effet dans le PSE les prémisses d'un moyen d'identification et de suivi permanent, dont le ressenti dans l'imaginaire collectif était évidemment, depuis le *1984* d'Orwell, particulièrement négatif. Dans le cas particulier de la peine, les aspects - ici considérés comme positifs - de contractualisation, et d'implication personnelle du condamné, deviendraient sans objet dans le cas d'une surveillance 24h/24, éventuellement itinérante. Ce serait incohérent avec le principe de l'individualisation de la peine[184]. La perspective de mise en place d'un « nouveau panopticon » était ainsi très mal reçue et le spectre de Big Brother hante les esprits d'un certain nombre d'acteurs[185].

Plus largement, plusieurs de nos interlocuteurs citent la méfiance vis-à-vis d'un contrôle technicisé parmi les causes de réticence au PSE[186]. Le SNEPAP critique l'évolution qui consiste à remplacer l'encadrement humain – et notamment l'accompagnement social – par un ordinateur. Celui-ci rend l'Etat moins « présent » dans la sanction, conduisant à une diminution de sa lisibilité et, plus largement, à une dilution des repères et une forme de remise en cause des fonctions régaliennes de l'Etat[187]. Plus largement, pour Ulrich Schalchli, le recours au PSE n'est que l'une des manifestations d'une évolution technologique – à laquelle appartient également, notamment, le fichage informatisé des suspects dans le cadre du système de traitement des infractions constatées (STIC) – qui contribue à l'évacuation des concepts juridiques pertinents. La gestion technologique des personnes supplante alors l'approche juridique de la sécurité et du pénal, avec des conséquences potentiellement très graves. L'argumentaire développé en faveur du dispositif du PSE est presque aussi véhément.

2. Des arguments valorisant ce dispositif

Le sénateur Cabanel était intéressé par l'idée d'un dispositif de surveillance fondé sur la science, sur la technologie, alliant fiabilité et possibilité d'éviter la construction d'établissements pénitentiaires. Cet objectif visant à réduire le besoin de prisons s'inscrit dans une double problématique : la lutte contre la surpopulation carcérale, d'une part, la maîtrise des coûts, d'autre part. L'idée du PSE émerge à une période où le nombre de détenus en France atteint des sommets, toutes les prévisions tablant en outre sur une augmentation constante. De fait, il est présenté comme une « recette miracle » sur le double plan de la baisse de la pression sur les prisons et du coût, bien moindre que celui de la prison.

L'argument de la réduction de la population carcérale a été fortement mobilisé au niveau politique. Il était présenté comme une justification décisive du recours au PSE, qui permet une réelle exécution des peines tout en « soulageant » les établissements pénitentiaires. C'est également le premier argument invoqué par Bernard Prévost pour expliquer les raisons qui l'ont conduit à s'intéresser au PSE dès 1993. Il mentionne en outre le fait que le PSE permet de réduire le coût financier par rapport à un séjour en prison. De même, Eric Veyssière estime que l'administration pénitentiaire avait tout à gagner à utiliser le bracelet électronique, qui lui permettait à la fois « d'ouvrir la prison » et de réduire les coûts. L'évaluation comparée du coût d'une journée en prison et d'une journée en placement sous surveillance électronique donne lieu à des appréciations variables. Gilbert Azibert considère que le PSE coûtera moins cher que le million de francs que coûte une cellule dans une maison centrale et que si les

183 Entretien avec Pascal Faucher, *op. cit.*

184 *Ibid.*

185 La crainte de « Big Brother » est mentionnée par la plupart de nos interlocuteurs comme étant l'une des raisons les plus invoquées à l'encontre du PSE.

186 Entretiens avec Emmanuel Rébeillé-Borgella et Jean-Pierre Dintilhac, *op. cit.*

187 Entretien avec Francis Marini, 26/04/2002.

investissements initiaux ne sont pas négligeables pour le PSE, ils ne sont pas plus lourds que la construction d'un établissement pénitentiaire… Le PSE est un dispositif présenté comme coûtant 5 fois moins cher que la prison, c'est donc un argument qui n'est pas complètement à exclure. L'« argument économique » existe. Selon Daniel Picotin, le programme prévoyant une cellule par prisonnier à échéance de 2006 va coûter de l'argent, dans un contexte de crise de la justice, qui est secouée par des « spasmes récurrents ». Le PSE présente l'avantage non négligeable de coûter moins cher[188].

Pourtant, l'impact de ces arguments va progressivement s'atténuer pour laisser place à une approche plus pacifiée de la question du placement sous surveillance électronique.

B/ La neutralisation des arguments

D'une manière générale, les syndicats des personnels – surveillants et directeurs – se sont relativement peu intéressés au principe du PSE, mais plus à ses conséquences éventuelles sur le personnel. Les personnels surveillants, dans l'ensemble, ont accueilli cette nouvelle mesure avec circonspection, sans plus, en attendant d'en connaître les incidences sur leur travail[189]. En mars 2002, un représentant de ces personnels peut résumer la situation en indiquant que le PSE suscite finalement peu de débats et ne bouleverse pas le « Landerneau pénitentiaire »[190]. Une telle attitude a réduit le champ des conflits possibles sur le principe même du PSE. Ainsi la neutralisation idéologique générale du discours sur le PSE, qui fait place à une appréhension de celui-ci comme étant un simple procédé participant d'une recherche de plus grande efficacité dans l'exercice de la mission d'exécution des peines, agit sans doute comme un mécanisme facilitateur de production de la réforme. Comme le souligne Emmanuel Rébeillé-Borgella, « si l'on réfléchit principe contre principe, on ne peut pas trouver de solution. L'approche idéologique n'est pas souhaitable ». De fait, sur ce plan, le pragmatisme l'emporte finalement, d'autant plus que les oppositions sont largement « désamorcées » par la décision de faire du PSE une modalité d'application de la peine, et non une peine à part entière.

1. La primauté du pragmatisme

Comme pour mieux attester que l'analyse idéologique aurait constitué un obstacle majeur du développement du PSE, celle-ci est écartée au profit d'une démarche qui serait celle d'une « éthique de l'action » nourrie d'une « culture de l'efficacité » devant commander à la recherche de nouvelles modalités d'exécution des peines permettant d'échapper aux effets désocialisant de l'incarcération. On remarquera à cet effet que d'autres arguments substantiels qui ont pu être évoqués à l'origine des débats sur ce dispositif, mais ici en sa faveur, c'est à dire ceux relatifs à la réduction de la surpopulation carcérale et à la diminution des coûts engendrée par un recours exponentiel à la prison, sont balayés d'une même main.

La position qui domine finalement est celle selon laquelle les avantages du PSE sur le plan humain pour les personnes qui y sont soumises l'emportent, en dernière analyse, sur ses inconvénients. La référence à Big Brother, qui semble d'ailleurs avoir eu moins cours au sein de l'administration pénitentiaire que dans les discours politiques, apparaît comme inadaptée si l'on considère que l'individu concerné est sous écrou et que la seule alternative pour lui est la

188 Entretien avec Daniel Picotin, 25/10/2001.

189 Entretiens avec Michel Pouponnot (6/03/2002), François Hulot (6/03/2002), Frédéric Grandcolas (6/03/2002), Francis Marini et Vincent Campens, *op. cit.*

190 Entretien avec Frédéric Grandcolas, *op. cit.*

prison[191]. Dans certains cas, l'évolution des positions à ce sujet résulte de visites à l'étranger qui ont permis de dépasser les préjugés éventuels[192]. Pour la plupart des acteurs impliqués, la comparaison entre le PSE et la prison fait apparaître qu'en tout état de cause, les inconvénients du bracelet électronique sont sans commune mesure avec ceux de la détention pour la personne concernée, notamment sur le plan de la stigmatisation et de la désinsertion[193]. Le PSE est alors susceptible de s'insérer dans la logique selon laquelle la peine vise à sanctionner mais aussi à réinsérer[194]. Le fait de pouvoir garder son domicile et son travail est essentiel pour éviter la désinsertion dans le cas des courtes peines. Le PSE permet également un retour progressif à la liberté pour les longues peines, c'est un mécanisme de transition entre la prison et la vie libre. Par ailleurs, les conditions de détention en prison sont telles qu'elles justifient clairement l'intérêt que la privation de liberté soit exécutée au domicile de l'intéressé. Ainsi, le PSE permet la sécurité des citoyens tout en limitant les effets pervers que la prison aurait sur le détenu[195], notamment en termes de réinsertion, la prison constituant souvent une véritable « école du crime »[196]. Cet argument apparaît particulièrement déterminant dans le cas des mineurs[197]. En outre, le PSE peut constituer un « avertissement », permettant aux placés de « revenir dans le droit chemin » grâce à une démarche de *responsabilisation*[198]. Guy Cabanel était séduit par l'idée d'une sorte de contrat, d'un engagement du condamné sur un emploi du temps à respecter, qu'il considérait comme salutaire dans la démarche de réinsertion des personnes concernées[199]. A cet égard, le PSE offre une certaine souplesse, qui permet d'individualiser la peine[200]. De plus, outre qu'il améliore les possibilités de réinsertion, le PSE permet une meilleure prise en considération de l'objectif de réparation (le condamné peut plus facilement indemniser les victimes puisqu'il peut continuer de travailler)[201].

Par ailleurs, certaines des critiques énoncées initialement contre le PSE ont été contestées. Tout d'abord, il a été affirmé que le PSE peut être mis en œuvre de telle sorte qu'il puisse s'appliquer à toutes les catégories sociales. Il n'est pas nécessaire d'avoir un emploi durable pour en bénéficier, un contrat à durée déterminée voire un stage peuvent suffire. Le problème de l'existence d'un domicile personnel peut être dépassé, dans une certaine mesure, par l'hébergement dans un foyer, même si cela reste plus compliqué. L'administration pénitentiaire a d'ailleurs travaillé pour que le PSE puisse être utilisé dans le cadre d'un logement collectif, mais elle s'est heurtée à l'hostilité des associations d'hébergement qui ne voulaient pas être un instrument de contrôle[202].

---

191 Entretien avec Vincent Campens, *op. cit.*

192 Réunion-entretien avec Isabelle Gorce, 10/04/2001.

193 Entretiens avec Bernard Prévost, Xavier Salvat, Emmanuel Rébeillé-Borgella, Gilbert Azibert, Catherine Giudicelli, Vincent Campens, *op. cit.* Selon Xavier Salvat, cette idée constitue la raison principale pour laquelle le cabinet du ministère de la Justice entre 1995 et 1997 a défendu le PSE.

194 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *op. cit.*

195 Entretien avec Vincent Campens, *op. cit.*

196 Entretien avec Daniel Picotin, Frédéric Grandcolas, *op. cit.*

197 Entretien avec Frédéric Grandcolas, *op. cit.*

198 Entretien avec Frédéric Grandcolas, *op. cit.*

199 Entretien avec Guy Cabanel, *op. cit.*

200 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

201 Entretien avec Bernard Prévost, *op. cit.*

202 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

L'argument fondé sur la technologie est finalement assez marginal dans la réflexion sur le PSE. La très grande majorité des personnes que nous avons rencontrées considèrent que la problématique de la vidéosurveillance, en particulier, se distingue nettement de celle du PSE. La technologie est considérée simplement comme un moyen de sécuriser le respect de ses obligations par le placé et ne correspond pas à une augmentation du contrôle social[203]. En particulier, Guy Cabanel ne se situait pas dans une perspective sécuritaire mais plutôt humaniste lorsqu'il a promu ce nouveau dispositif[204]. En ce qui concerne les surveillants, les interrogations sur l'introduction de cette nouvelle technologie semblent pouvoir être comparées à celles qui ont précédé l'installation de portiques de sécurité à l'entrée des prisons en 1982-83. Selon Jean-Pierre Dintilhac, elles traduisent le phénomène « d'attraction-répulsion » que les personnels de surveillance éprouvent vis-à-vis de l'introduction de nouvelles technologies au sein du milieu carcéral[205] : schématiquement, on peut dire que, d'un côté, l'introduction de nouvelles technologies peut être un facteur de valorisation, et donc de meilleure reconnaissance, de la profession de surveillant, mais par ailleurs, elles peuvent également conduire, à terme, à la disparition de cette profession.

L'importance des arguments mobilisés en faveur du PSE a également singulièrement diminué au cours du temps, principalement du fait que leur pertinence est de plus en plus mise en cause au fur et à mesure que les réflexions avancent. La proportion de personnes qui considèrent les arguments du coût et de la lutte contre la surpopulation carcérale comme véritablement décisifs est finalement assez faible. Sur la réduction de la population carcérale et l'efficacité du PSE comme moyen de désengorger les prisons, la plupart de nos interlocuteurs se montrent très sceptiques[206]. Bernard Prévost indique lui-même les limites du dispositif dans cette optique, résultant du fait qu'à l'origine, le PSE n'est envisagé que pour les personnes en fin de peine et pour les prévenus, qui devraient en outre se porter volontaires. Cela ne concerne donc qu'une petite partie de la population carcérale totale. Si le dispositif a finalement été retenu également dans le cadre des courtes peines, cela n'a guère plus de conséquences quantitatives sur le taux d'occupation des prisons : le PSE constitue surtout un moyen d'exécuter effectivement des courtes peines qui ne le sont pas actuellement[207]. Quant aux fins de peine, nos interlocuteurs estiment que les détenus concernés auraient sans doute bénéficié de toute façon d'une libération conditionnelle. Le PSE n'a dès lors que très peu d'influence sur la population carcérale. Selon Emmanuel Rébeillé-Borgella, l'administration pénitentiaire n'a jamais cru, en réalité, que le PSE pouvait résoudre le problème de la surpopulation carcérale, alors même que cela correspondait à une illusion très forte, notamment dans la presse. Ainsi, il s'agirait essentiellement d'un argument politique utilisé comme moyen de convaincre les parlementaires et l'opinion publique de l'intérêt d'une telle mesure. Catherine Giudicelli note que le coût du PSE en personnel aurait été minoré dans les estimations[208]. Ce coût est actuellement très élevé, compte tenu de l'importance des investissements au regard du faible nombre de personnes concernées à ce jour[209]. L'ANJAP estime qu'il n'est pas sûr que le coût du PSE soit inférieur à celui de l'incarcération dans la mesure où il n'est pas prévu de faire payer au condamné les frais inhérents au bracelet

203 Entretien avec Xavier Salvat, *op. cit.*

204 Entretien avec Guy Cabanel du 11 décembre 2001, entretien avec Pascal Faucher, *op. cit.*

205 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *op. cit.*

206 Cf. notamment entretiens avec Catherine Giudicelli, Emmanuel Rébeillé-Borgella, Gilbert Azibert, Pascal Faucher, *op. cit.*

207 Entretiens avec Emmanuel Rébeillé-Borgella et Gilbert Azibert, *op. cit.*

208 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

209 Réunion-entretien avec Isabelle Gorce, 24/01/2002.

électronique et à son fonctionnement[210]. A cela s'ajoute le fait que le dispositif supposerait un maillage complet du territoire qui n'est pas nécessairement « rentable » dans certaines zones peu peuplées. L'argument du coût semble donc jouer un rôle équivalent à celui de la réduction de la population carcérale, plus stratégique que réellement fondé.

Les arguments relatifs au principe du recours au PSE perdent donc de leur prégnance dans la réflexion sur l'opportunité de recourir à ce dispositif. Cela se traduit notamment par le fait que l'orientation politique et administrative en matière de surveillance électronique n'est plus du tout axée sur le questionnement théorique mais sur les moyens d'en faire une réforme réussie[211]. L'approche idéologique du problème est donc rejetée au profit d'une démarche de bon sens. C'est vrai au moins au plan institutionnel, même si certains conservent des « états d'âme » personnels[212]. La réduction des oppositions idéologiques, lorsqu'elles sont fondées sur le refus d'une augmentation des moyens de contrôle sur les individus, est encore renforcée par le choix de faire du PSE une modalité d'application de la peine de détention, qui a contribué à « désamorcer » un élément essentiel de l'opposition.

2. Le désamorçage de nombreuses oppositions par le choix de faire du PSE une modalité d'application de la peine

Dès lors que l'administration pénitentiaire était préoccupée par le problème des longues peines, elle a décidé de faire en sorte que le PSE s'inscrive le plus possible dans le projet d'exécution de peine[213]. Il s'agissait d'utiliser le PSE, qui permet un allègement progressif des contraintes, pour faire sortir les détenus plus tôt, pour engager un processus vers la libération conditionnelle. La mesure devait intervenir dans une perspective d'exécution progressive de la peine. Une telle option empêchait de faire du placement sous surveillance électronique une peine à part entière, une peine principale. Dans le cadre de la loi de 1997, cette option a été adoptée plus largement dans tous les cas où le PSE est envisagé, y compris les courtes peines[214]. Ce choix semble résulter d'une volonté de favoriser l'acceptation du dispositif. Emmanuel Rébeillé-Borgella affirme qu'il n'y avait pas de résistance, au sein de l'administration pénitentiaire, à l'idée que le PSE puisse être une peine alternative à la prison, mais qu'il était simplement plus facile, plus admissible, d'en faire une modalité d'exécution de la peine, compte tenu des oppositions manifestées par d'autres acteurs. De même, selon Gilbert Azibert, si le PSE n'a jamais été envisagé comme peine principale, c'est que l'opposition des détracteurs qui critiquaient la « marque d'infamie » que constituerait le bracelet électronique aurait été encore plus forte dans ce cas – et ce d'autant plus que le pénitentiaire est, d'une manière générale, porteur d'une charge affective très importante.

En effet, l'une des craintes exprimées à l'encontre du PSE concerne le fait qu'il risque d'empiéter plus sur la liberté que sur l'emprisonnement[215], manifestant un alourdissement du

---

210 Entretien avec Pascal Faucher, *op. cit.*

211 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

212 Entretiens avec Vincent Campens, Francis Marini, *op. cit.*

213 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

214 L'une des manifestations symboliques du fait que le PSE n'est qu'une modalité d'application de la peine réside dans le fait que la pose du bracelet est réalisée dans l'établissement pénitentiaire même, pour conserver l'aspect symbolique de la mise sous écrou. Comme le souligne Vincent Campens, cela correspond à une volonté de « marquer et choquer symboliquement les esprits » pour que le PSE apparaisse véritablement comme une sanction judiciaire équivalente à la prison.

215 Entretien avec Catherine Giudicelli, Pascal Faucher, Francis Marini, Michel Pouponnot, Ulrich Schalchli, *op. cit.*

contrôle social dans le cadre du « *net widening* »[216]. De fait, s'il constituait une peine principale, les juridictions risqueraient de le prononcer dans des cas où, en l'absence d'une telle possibilité, ils n'auraient pas condamné l'intéressé à une peine de prison. Cette crainte ne semble pas mal fondée, dès lors que, pendant l'expérimentation, le PSE a été utilisé presque exclusivement dans le cadre de l'application de l'article D. 49-1 du code de procédure pénale, c'est-à-dire des aménagements des courtes peines. Or, en l'absence de PSE, la plupart des personnes concernées n'auraient de toute façon pas été incarcérées. La préoccupation de ne pas empiéter sur la liberté est au cœur de l'engagement de l'Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP) dans le débat sur le PSE, pour des raisons clairement idéologiques. La majorité de son conseil d'administration était prête à se laisser convaincre de l'intérêt de ce nouveau dispositif, *à condition qu'une expérimentation préalable démontre qu'il se substitue effectivement à la prison*[217]. Aussi l'ANJAP a-t-elle exercé de fortes pressions en faveur d'une reconnaissance du PSE uniquement comme modalité d'exécution de la peine, auprès de Guy Cabanel et de l'administration pénitentiaire. La même préoccupation est partagée par le Syndicat de la Magistrature, qui craint que le PSE soit, plutôt qu'une alternative à l'incarcération, une alternative à la semi-liberté ou aux chantiers extérieurs. Selon Ulrich Schalchli, le PSE apparaît ainsi comme une « incarcération alternative » plus qu'une « alternative à l'incarcération »[218]. Les mêmes arguments sont mis en avant par les syndicats de surveillants, ainsi que par un certain nombre de députés et sénateurs lors des débats parlementaires sur le PSE[219]. Par ailleurs, le fait que le PSE constitue une modalité d'application de la peine était également susceptible de satisfaire le SNEPAP, qui considère que cette formule présente l'avantage de favoriser une meilleure individualisation de la peine, le juge d'application des peines étant mieux à même que les juges de fond, ne serait-ce que pour des raisons de temps, de rechercher la modalité la mieux adaptée à chaque situation individuelle[220].

Au total, lors du vote de la loi du 19 décembre 1997, seuls les communistes se sont abstenus, pour des raisons idéologiques. Certaines organisations professionnelles restent encore opposées au PSE, dans des proportions parfois assez fortes[221]. Le Syndicat de la Magistrature, notamment, continue de considérer qu'il faut faire preuve d'une certaine « inconscience » pour poser comme principe que le PSE vaut nécessairement mieux que la prison. Des débats persistent également sur les principales options de mise en œuvre de ce dispositif.

II/ La persistance plus tardive de débats sur les principales options de sa mise en œuvre

L'administration pénitentiaire était plutôt favorable à un débat non sur le principe même du PSE mais sur sa gestion, et notamment sur le rapport public-privé dans sa mise en œuvre[222]. Un long travail a été mené pour préparer un décret préalable à l'expérimentation, mais qui n'a

216 Se reporter à la première partie.

217 Entretien avec Pascal Faucher, *op. cit.* L'autre partie du conseil d'administration était défavorable par principe au PSE, du fait des risques qu'il pouvait faire peser sur les libertés publiques.

218 Entretien avec Ulrich Schalchli, *op. cit.*

219 Aussi bien lors des discussions sur la loi du 30 décembre relative à la détention provisoire que lors de celles sur la loi de 1997 instaurant effectivement le PSE.

220 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

221 C'est le cas notamment du syndicat de la magistrature et du SNEPAP. Entretiens avec Ulrich Schalchli et Francis Marini, *op. cit.*

222 Entretien avec Gilbert Azibert, *op. cit.*

pu être conclu[223]. La principale idée directrice en était que les modèles devaient être différents dans chacun des quatre sites d'expérimentation, pour mieux comparer. L'administration voulait encadrer le travail du juge en précisant les conditions de prononcé de la mesure, de révocation, etc. (les autorités judiciaires étaient d'ailleurs demandeuses d'un texte). Cela ne s'est pas fait, l'expérimentation ayant finalement été lancée sans décret préalable, laissant place à la persistance de débats. Les questions en cause ne relèvent pas seulement de problèmes de simple gestion concrète. Elles correspondent à des choix qui sont significatifs de la logique dans laquelle le PSE est envisagé. En effet, au-delà des pouvoirs du juge, deux questions font alors débat, qui concernent à la fois les conditions de recours au PSE et les acteurs qui seraient en charge de sa mise en oeuvre.

A/ Les débats relatifs aux conditions de recours au PSE

Les questions qui se posent ici concernent les critères d'application du PSE, c'est-à-dire la définition des cas dans lesquels un individu pourrait bénéficier de ce dispositif. D'une manière générale, le PSE est interrogé dans son rapport avec les mesures traditionnelles d'aménagement des peines : quelle place peut avoir la surveillance électronique dans un système pénal qui autorise déjà la semi-liberté, les chantiers extérieurs, les travaux d'intérêt général, la libération conditionnelle ? Plus particulièrement, les discussions se cristallisent autour de la question de l'application du PSE en alternative à la détention provisoire.

1. L'articulation avec les mesures traditionnelles d'aménagement des peines

Pour un certain nombre de nos interlocuteurs, le PSE a peu d'intérêt pratique compte tenu de l'existence d'autres alternatives à l'incarcération, comme la semi-liberté, la liberté conditionnelle, les chantiers extérieurs, etc. A cet égard, la comparaison avec d'autres pays dans lesquels le PSE est appliqué avec succès – comme la Suède, les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne – n'est pas pertinente puisque ces pays ne pratiquent pas la semi-liberté et autres mécanismes comparables. Ainsi la pertinence criminologique du procédé est-elle discutable : si l'on ne fait pas suffisamment confiance à un condamné pour le placer en semi-liberté, il est peu probable qu'on lui fasse plus confiance pour le placer sous surveillance électronique[224]. Selon Catherine Giudicelli, l'administration pénitentiaire s'est d'ailleurs plus mobilisée en interne pour essayer de redynamiser la semi-liberté ou le placement extérieur que pour développer le PSE. En particulier, c'est dans cette optique que se situe le plan pluri-annuel de justice, même si Emmanuel Rébeillé-Borgella rappelle que le PPJ de 1997 cite le PSE parmi les mesures d'accompagnement. Cet argument de l'inutilité pratique du PSE est également très fort chez les magistrats[225].

D'autres positions tendent à considérer le PSE comme un complément efficace des aménagements de peine, voire peut les remplacer lorsqu'ils ne sont pas pertinents. Selon Jean-Pierre Dintilhac, le PSE est intéressant en ce qu'il élargit la « palette pénale ». Gilbert Azibert précise par exemple que la semi-liberté n'a que peu de succès dans le cadre des courtes peines. Dans ce domaine, le PSE conserve donc tout son intérêt. Le PSE est parfois même plus adapté à certaines professions que la semi-liberté ; c'est le cas par exemple des ouvriers boulangers[226]. Par ailleurs, la logique du PSE se rapproche de celle des JET (jeunes équipes au travail), qui consistent à placer des jeunes délinquants dans l'ambiance d'un régime

223 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

224 Entretien avec Pascal Faucher, *op. cit.*

225 Entretiens avec Catherine Giudicelli, Pascal Faucher, *op. cit.*

226 Entretien avec Gilbert Azibert, *op. cit.*

militaire pendant une période courte (environ 6 mois). En effet, ces deux dispositifs permettent un contrôle strict des personnes concernées tout en évitant les dégâts de l'incarcération en termes de réinsertion. Selon Bernard Prévost, le système des JET donne des résultats positifs (un tiers des placés en JET se réinsèrent). Dans les cas où il ne peut être appliqué, le PSE peut remplir la même fonction. Plus largement, Xavier Salvat rappelle qu'à l'époque de la réflexion sur le PSE, l'ensemble des mesures d'aménagement de peine est en déclin. Le nombre des libérations conditionnelles est en baisse. Il n'y a aucune perspective de développement des peines intermédiaires sous la forme de la semi-liberté, dans la mesure notamment où aucun quartier de semi-liberté n'était prévu dans les « prisons Chalandon » et compte tenu surtout du coût important de gestion de la semi-liberté[227]. Enfin, la tentative de relance des placements extérieurs s'est soldée par un résultat mitigé. Le PSE peut constituer une alternative à ce type de mesures.

Enfin, certains estiment que le PSE peut venir *renforcer* les mesures d'aménagement des peines en sécurisant les mesures alternatives à la prison[228]. Ainsi, le PSE apparaît en 1993-94 comme un moyen pour l'administration pénitentiaire de parvenir à l'un de ses objectifs qui est de contrôler les mesures de semi-liberté et de placement à l'extérieur[229]. En effet, le groupe de travail sur la semi-liberté, mis en place à cette époque et qu'il dirige, a constaté que la baisse des mesures de semi-liberté est due au fait que celles-ci sont insuffisamment encadrées[230]. Plus globalement, le bracelet électronique peut trouver sa place dans le cadre d'une réflexion sur le développement du milieu ouvert, menée en 1992-93 par le groupe de travail sur le PSE. Celui-ci apparaît alors comme une interface entre le contrôle du milieu ouvert et le développement des mesures alternatives à la prison, favorisant ces dernières au détriment de la détention pénitentiaire. Bernard Prévost estime ainsi que le PSE a sa place dans le cadre d'une réflexion globale sur le traitement des fins de peine, comme mécanisme de transition entre la prison et la vie libre. L'ANJAP estime également que c'est probablement en tant que préalable à la libération conditionnelle que le PSE a le plus d'intérêt, malgré la réforme de la liberté conditionnelle, par exemple en sécurisant les premières permissions. Le PSE pourrait constituer un préalable à la libération conditionnelle, contribuant ainsi à sécuriser celle-ci[231].

Ainsi, l'idée selon laquelle le PSE ne peut apporter un « plus » par rapport aux autres aménagements de peine que dans le cadre d'une approche plus sécuritaire est partagée par un certain nombre d'acteurs[232]. Mais alors que certains s'en réjouissent, d'autres en déduisent qu'il est préférable de privilégier les autres alternatives à l'incarcération. Ainsi, l'ANJAP et le Syndicat de la Magistrature regrettent fortement que l'expérimentation ait confirmé que le PSE, de fait, soit utilisé comme une alternative à la semi-liberté, éventuellement aux chantiers extérieurs, voire au classement sans suite. De même, certains syndicats des personnels pénitentiaires considèrent que le PSE, qui constitue un mode de contrôle social plus fort que les autres alternatives à la détention, n'est pas pertinent pour la prévention de la récidive, dans la mesure notamment où il ne s'accompagne d'aucune réflexion sur le sens de la peine et ne

227 Ce coût est particulièrement important en termes de personnel : il faut sept agents pour qu'une présence soit assurée 24 h/24. Entretien avec Xavier Salvat, *op. cit.*

228 Entretiens avec Eric Veyssière (1er juin 2001) et Vincent Campens, *op. cit.*

229 Entretien avec Eric Veyssière, *op. cit.*

230 Vincent Campens confirme cette analyse d'Eric Veyssière en précisant que pour toute remise en liberté, le moindre doute entraîne un refus de libération. Entretien avec Vincent Campens, *op. cit.*

231 Entretien avec Pascal Faucher, *op. cit.*

232 Entretien avec Michel Pouponnot, *op. cit.*

permet, en l'état, aucune évolution psychologique du condamné[233]. Ce débat a pris une dimension particulière lorsqu'il a été question d'appliquer le PSE dans le cadre de la détention provisoire.

2. La cristallisation des discussions autour de l'application du PSE à la détention provisoire

Dans un premier temps, le PSE n'est envisagé que pour les fins de longue peine et les prévenus[234]. Catherine Giudicelli nous précise que son souci était de faire jouer un rôle au PSE comme phase d'exécution des longues peines, car l'Administration pénitentiaire était confrontée au problème de l'allongement de la durée des peines. Son action allait dans le sens de la prise en compte des longues peines alors que le législateur prévoyait le dispositif pour les courtes peines. Finalement, la loi du 19 décembre 1997 énonce que ce dispositif peut être appliqué aussi bien pour les fins de peine que pour les courtes peines, ce qui semble faire l'unanimité au sein de l'administration pénitentiaire. Le syndicat FO-Direction est favorable à l'application du PSE aux courtes peines, pour éviter une désocialisation[235].

Au contraire, l'application du PSE dans le cadre de l'instruction, en alternative à la détention provisoire, est beaucoup plus critiquée. Le bracelet électronique a été envisagé, en 96-97, comme une réponse à deux problèmes : outre la surpopulation carcérale, il fallait trouver une réponse à l'augmentation de la détention provisoire et aux fortes critiques que cette augmentation suscitait[236]. A cet égard, Emmanuel Rébeillé-Borgella explique l'évolution entre 1997 et 2000 de la position sur l'application du PSE comme alternative à la détention provisoire par le fait que les magistrats et l'administration pénitentiaire craignaient dans un premier temps que le système ne soit pas sûr ; à partir du moment où sa fiabilité et son efficacité ont été attestées, il n'y avait plus de raison de s'y opposer. Isabelle Gorce souligne quant à elle que l'administration pénitentiaire n'a jamais cru à l'utilisation du PSE dans le cadre de la détention provisoire, compte tenu des échecs rencontrés en Grande-Bretagne et en Italie sur ce plan. Catherine Giudicelli considère même que l'administration pénitentiaire a toujours été hostile à l'application du PSE comme alternative à la détention provisoire, même lors de la préparation de la loi du 15 juin 2000. Elle invoque une raison pratique, d'opportunité, résidant dans le fait que les mesures de détention provisoire étant alors en baisse, cette disposition ne constitue pas une priorité. Surtout, elle met en exergue, comme nombre de nos interlocuteurs, que le PSE ne permet pas, en tout état de cause, de répondre aux exigences de la mise en détention provisoire puisque celle-ci est décidée principalement pour protéger les témoins et les victimes, empêcher la destruction des preuves, prévenir le renouvellement de l'infraction[237]. Dès lors, le risque est particulièrement important que l'usage du bracelet électronique empiète sur le contrôle judiciaire plus que sur la détention provisoire. On retrouve alors l'argument de principe selon lequel le PSE doit être un moyen d'éviter l'incarcération et non un moyen supplémentaire de contrôle. Si la loi a finalement admis la possibilité d'appliquer le PSE à la place de la détention provisoire, cela s'explique par le rôle déterminant du Parlement, qui a exercé un fort lobbying auprès du gouvernement. Celui-ci, ainsi que l'Administration pénitentiaire, sont plus préoccupés par d'autres questions

233 Entretiens avec Michel Pouponnot, François Hulot, Francis Marini, *op. cit.*

234 Entretien avec Bernard Prévost, *op. cit.*

235 Entretien avec Vincent Campens, *op. cit.* A cet égard, celui-ci cite le cas, par exemple, des personnes ayant volé ou falsifié des chèques, ou l'exemple du chef d'agence bancaire qui est condamné à trois mois de prison ferme pour avoir accordé un prêt avantageux à des amis.

236 Entretien avec Guy-Pierre Cabanel du 22 octobre 2001, entretien avec Vincent Campens, *op. cit.*

237 Entretien avec Catherine Giudicelli, Xavier Salvat, Frédéric Grandcolas, Pascal Faucher, *op. cit.*

abordées dans la loi (comme la juridictionnalisation, notamment). Aussi le gouvernement laisse-t-il passer l'amendement sur le PSE sans le discuter véritablement, pour mieux se concentrer sur ce qu'il considère comme essentiel et plus central dans la loi[238].

Du côté des politiques, l'opposition, dans un premier temps, à l'application du PSE à la détention provisoire s'explique par des raisons de stratégie de réforme : le sénateur Cabanel souhaitait que le PSE soit d'abord introduit solidement dans le cadre de l'exécution des peines, avant de l'envisager en alternative à la détention provisoire[239]. Les débats parlementaires sur la loi du 30 décembre 1996, et le rapport de Philippe Houillon à l'Assemblée nationale, confirment cette explication : l'amendement du Sénat prévoyant le PSE en alternative à la détention provisoire n'a pas été écarté par l'Assemblée par opposition au principe, mais à la fois pour des raisons pratiques – le gouvernement avait déclaré l'urgence, ce qui ne laissait guère le loisir aux assemblées de discuter d'un sujet considéré comme important – et parce qu'il apparaissait souhaitable d'envisager le PSE dans le cadre d'une réflexion globale sur la procédure pénale et les mesures alternatives à l'incarcération[240], sous peine de voir cette « bonne idée » inappliquée, et donc discréditée, faute d'avoir été envisagée dans le cadre le plus approprié, dont nombre d'acteurs considèrent qu'il s'agit certainement de l'exécution des courtes peines ou des fins de longue peine[241]. En tout état de cause, la détermination législative des conditions de recours au PSE laisse encore en suspens le problème des acteurs chargés de la gestion du PSE.

B/ Les interrogations sur les acteurs en charge de la gestion du PSE

La question de la répartition des missions dans le cadre du PSE ne se résume pas à un simple problème de mise en œuvre concrète d'un dispositif. Les choix réalisés dans ce cadre contribuent dans une large mesure à révéler la manière générale dont ce dispositif est envisagé et inséré dans le champ pénal. Les problématiques en œuvre ici sont présentées d'emblée comme essentielles par le Syndicat de la Magistrature[242]. Il s'agit, d'une part, du rapport public/privé et, d'autre part, de la question de la répartition des rôles au sein de l'administration pénitentiaire.

1. Le rapport public / privé

Après le vote de la loi, nombre d'études portent sur les aspects techniques du dispositif[243]. Il s'agit d'identifier les sociétés susceptibles d'intervenir puis de comparer les systèmes qu'elles proposent en termes de fiabilité, de miniaturisation, etc.[244]. Certaines entreprises, comme Elmo-Tech en septembre 2001, ont elles-mêmes sollicité l'administration pénitentiaire[245]. Il convient surtout de déterminer si la prise en charge du PSE doit leur être déléguée ou non, et donc dans quelle mesure ces entreprises vont intervenir au cours du processus de placement : un ou plusieurs agents de l'administration pénitentiaire doivent-ils être présents lors de

238 Réunion-entretien avec Isabelle Gorce, 24/01/2002.

239 Entretien avec Guy-Pierre Cabanel, 22 octobre 2001.

240 Rapport de Philippe Houillon à l'Assemblée nationale, 25 juin 1996, n° 2916, p. 26.

241 Cette idée est partagée par des parlementaires, dont Guy Cabanel, et par un certain nombre d'organismes comme l'Association des avocats pénalistes, l'Association des magistrats chargés de l'instruction, la Conférence des bâtonniers. Cf. rapport précité, p. 25.

242 Entretien avec Ulrich Schalchli, *op. cit.*

243 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

244 Entretien avec Gilbert Azibert, *op. cit.*

245 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

l'apposition du bracelet?[246], les agents des entreprises doivent-ils vérifier eux-mêmes l'absence de signal d'alerte ? etc.

Il semble que la tentation d'une délégation au privé de la « gestion » du condamné ait été réelle en France. Le sénateur Cabanel a été séduit par la simplicité du dispositif qu'il a découvert aux Etats-Unis, qui résulte non seulement de ses caractéristiques techniques mais également du fait qu'une société privée fermière prend en charge l'intégralité du processus[247]. Le retour à l'idée du PSE en 1995, après qu'elle a été « oubliée » pendant cinq ans, est apparu pour certains comme une manière pour le RPR de réintroduire le secteur privé dans les prisons, en parallèle avec les prestations mixtes dans les prisons[248]. Le fait que le privé puisse s'emparer des modalités d'exécution de peine est une préoccupation très forte de certaines organisations professionnelles[249]. Elle est d'autant plus importante que ce risque s'inscrit dans une évolution qui a commencé avec le programme 13000 d'Albin Chalandon[250]. Elle se manifeste dans le vocabulaire même – la notion de « production de la chaîne pénale » renvoie symboliquement à une activité qui ne se distingue pas fondamentalement de celle de n'importe quelle entreprise produisant des biens de consommation – et ne concerne pas uniquement la justice mais également la police : les contrats locaux de sécurité constituent une autre manifestation de la privatisation croissante de la sécurité intérieure[251]. Jacques Toubon met en évidence l'inscription du PSE dans un programme plus global de perméabilité entre le « dedans » et le « dehors », mis en œuvre par l'Etat en partenariat avec un certain nombre d'associations. Les travailleurs sociaux critiquent ce qu'ils ressentent comme une pression du secteur associatif, qui tente de s'insérer dans la place qu'eux-mêmes sont susceptibles de laisser vacante si le dispositif normatif ne prévoit pas de réel accompagnement social qu'ils pourraient avoir en charge[252].

Plus fondamentalement, le Syndicat de la Magistrature conteste fortement ce « mode de délestage » de l'administration pénitentiaire sur le secteur privé. Il s'interroge notamment sur le rôle qui pourrait être conféré aux entreprises privées, notamment israéliennes ou américaines, qui proposent sur le marché des dispositifs de surveillance électronique[253]. A cet égard, il n'est pas impossible que le fait qu'il s'agisse d'entreprises étrangères contribue à renforcer l'impression « d'abandon » du champ du pénal par l'Etat, et soit considéré encore plus négativement[254]. En outre, l'incursion du privé dans ce champ est considérée comme porteur d'un fort risque de dérive du pénal vers une soumission croissante à des considérations de rentabilité[255].

Si le PSE n'a que partiellement consacré l'entrée du privé dans le champ du pénal – la loi d'orientation et de programmation pour la Justice ne mentionne les personnes privées que

246 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

247 Entretien avec Guy-Pierre Cabanel, 11 décembre 2001.

248 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *op. cit.*

249 Entretien avec Francis Marini, Ulrich Schalchli, *op. cit.*

250 Entretien avec François Marini, *op. cit.*

251 Entretien avec Ulrich Schalchli, *op. cit.*

252 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

253 Entretien avec Ulrich Schalchli, *op. cit.*

254 A contrario, en Angleterre, le fait que des entreprises britanniques, ou en tout cas européennes, aient été en mesure de proposer un dispositif technique fiable est considéré comme un avantage. Entretien avec Andy Homer, 11/12/2002.

255 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

pour la mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance – il contribue en tout état de cause à « brouiller les frontières entre public et privé »[256]. Ce débat sur la répartition des rôles entre secteurs privé et pénitentiaire semble avoir été moins important que celui qui concerne exclusivement les différents agents pénitentiaires eux-mêmes[257], même si les deux problématiques ne sont pas étrangères l'une à l'autre : la difficulté à trouver une solution satisfaisante de répartition des tâches au sein de l'administration pénitentiaire pourrait justifier le recours au privé.

2. La répartition des rôles entre agents de l'administration pénitentiaire

Le débat au sein de l'administration pénitentiaire a porté avant tout sur le problème quantitatif des moyens financiers et humains dévolus à l'expérimentation du PSE. La contrainte est forte par rapport aux personnels, ce qui a généré beaucoup de notes sur le coût du PSE sur ce plan[258]. Les différents syndicats de personnels craignent surtout que l'augmentation de travail ne s'accompagne d'aucun renforcement des moyens humains et financiers. Ils contestent également le fait que le PSE ait été présenté comme autorisant une évolution des missions des personnels pénitentiaires, alors que finalement, il s'agit des mêmes missions, exercées à l'extérieur au lieu de l'être au sein de la prison. les conséquences du PSE sur le travail et la responsabilité des agents de direction : le directeur de l'établissement de l'écrou est-il en charge de la surveillance du détenu en PSE ? surtout, sa responsabilité serait-elle engagée en cas d'évasion ? C'est parce que ces questions n'avaient pas été réglées par voie réglementaire avant le début de l'expérimentation que le syndicat était farouchement opposé à toute mise en œuvre de l'expérimentation[259].

Au-delà, d'un point de vue qualitatif, le problème réside surtout dans la répartition des rôles entre les surveillants et les travailleurs sociaux. Les syndicats des surveillants critiquent le flou qui a entouré, pendant longtemps, la répartition des rôles entre les différents acteurs – surveillants, travailleurs sociaux, police, etc.[260]. L'enjeu est ici d'importance puisque le rôle dévolu aux travailleurs sociaux, en particulier, traduit dans une large mesure la perspective dans laquelle le PSE est réellement instauré : la priorité est-elle accordée à sa dimension de contrôle ou aux possibilités d'insertion et de socialisation qu'il renferme ?

Dans un premier temps, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont peu demandeurs, au moins tant que la place des mesures sociales dans le dispositif n'est pas précisé, et les surveillants sont partagés : certains considèrent que c'est un moyen d'enrichir le métier tandis que d'autres se replient sur leur statut et leur mission traditionnelle de gestion de la détention[261]. Pourtant, le PSE pourrait être utilisé pour revitaliser, renouveler le travail à la fois des travailleurs sociaux et des surveillants, par le travail en milieu ouvert[262]. Sur ce point, les interprétations divergent selon les acteurs. Catherine Giudicelli affirme que le souci de faire travailler les surveillants en milieu ouvert animait l'administration pénitentiaire depuis longtemps. Le PSE permettait alors d'avancer sur des questions essentielles comme « qu'est-ce que le mandat judiciaire ? », « qu'est-ce que le contrôle ? ». Il pose directement le

256 Entretien avec Jean-Pierre Dintilhac, *op. cit.*

257 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, op. cit.

258 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

259 Entretien avec Vincent Campens, *op. cit.*

260 Entretien avec François Hulot, *op. cit.* Pendant les expérimentations, chaque site pilote a déterminé lui-même le mode de répartition des rôles.

261 Entretien avec Emmanuel Rébeillé-Borgella, *op. cit.*

262 Entretien avec Catherine Giudicelli, *op. cit.*

problème des pratiques que l'administration doit mettre en œuvre pour le contrôle en milieu ouvert. L'idée a émergé de créer, dans le cadre de la mise en œuvre du PSE, des équipes mixtes comprenant à la fois des surveillants et des travailleurs sociaux, de manière que ces derniers puissent se consacrer véritablement à des aspects sociaux. Il y a eu un débat sur la formule « personnels de l'administration chargés du contrôle », car la question du rôle de chacun des acteurs n'était pas tranchée en interne : qui doit intervenir si une alerte se produit, et de quelle manière? comment l'administration pénitentiaire rend-elle compte à la Justice de l'application des mesures? De même, le sénateur Cabanel estimait que le PSE pouvait présenter des avantages non seulement pour les condamnés, mais également pour les personnels pénitentiaires, qui peuvent évoluer du strict contrôle vers plus de travail social, sur un modèle par exemple du « training de socialisation » pratiqué dans d'autres pays. A l'inverse, certains représentants des personnels estiment que la direction de l'administration pénitentiaire ne leur a pas donné les moyens de saisir l'opportunité du PSE pour faire évoluer leur mission[263]. Ils seraient pourtant favorables, notamment, à ce que les surveillants soient associés au suivi du détenu pendant la détention, afin de participer à la définition de l'évolution de la peine, y compris vers le PSE (pour les fins de peine)[264]. Le principal reproche adressé à la réforme, sur ce plan, réside dans la confusion alimentée entre contrôle et insertion, ainsi qu'entre personnel surveillant et personnel éducatif[265]. Cette position est partagée par une partie du personnel pénitentiaire. En particulier, la question de la place des travailleurs sociaux dans le dispositif est ressentie comme posant problème. Tout d'abord, les travailleurs sociaux se sont sentis exclus de la réflexion sur la mise en œuvre du PSE[266]. Ensuite, le fait qu'ils puissent être amenés à exercer des fonctions de contrôle – pose du bracelet, intervention au domicile du condamné en cas de signal – est perçu comme un dévoiement de leur rôle[267]. Ulrich Schalchli va jusqu'à affirmer que le bracelet électronique correspond à une remise en cause fondamentale du service d'insertion. A cet égard, le syndicat FO-Direction était hostile au fait que la gestion du PSE puisse être l'apanage des SPIP, même si ceux-ci ne devaient pas être exclus. De fait, les travailleurs sociaux se sont beaucoup inquiétés du fait que l'accompagnement social ne semblait pas une priorité de la réforme[268]. Ils considèrent nécessaire de proposer un véritable soutien psychologique au condamné, dans le cadre de mesures sociales fortes[269]. Or le décret d'application ne leur paraît pas clair sur ce point[270].

Les débuts difficiles de la mise en œuvre du PSE ne résultent pas uniquement d'oppositions idéologiques. Une certaine résistance au changement, le maintien d'habitudes dans les pratiques des magistrats, jouent sans doute un rôle tout aussi important. Au demeurant, comme Ulrich Schalchli le rappelle, il a fallu environ dix ans pour que les travaux d'intérêt général prennent toute leur place dans le panel des peines. Mais si le débat sur le PSE s'est singulièrement « désidéologisé » depuis quelques années, il reste que les inquiétudes des acteurs relatives à l'extension du contrôle social sur les condamnés, grâce au PSE, restent plus que jamais d'actualité au moment où la loi d'orientation et de programmation pour la Justice intègre la surveillance électronique dans les mesures applicables au titre du contrôle

263 Entretien avec Frédéric Grandcolas, *op. cit.*

264 Entretien avec Frédéric Grandcolas, *op. cit.*

265 Entretien avec Ulrich Schalchli, *op. cit.*

266 Entretien avec Michel Pouponnot, *op. cit.*

267 Entretien avec Michel Pouponnot, *op. cit.*

268 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

269 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

270 Entretien avec Francis Marini, *op. cit.*

judiciaire. L'introduction de cette mesure étant postérieure à la réalisation de nos entretiens avec les acteurs concernés, nous ne disposons pas d'informations sur la manière dont elle a été reçue. Elle confirme en tout cas que la logique actuelle de la réforme repose sur une volonté d'élargissement du PSE. Dans un climat où la demande politique tend vers un accroissement de la sanction pénale, la réflexion sur le sens de la peine s'avère particulièrement nécessaire.

Troisième partie : Expériences européennes de surveillance électronique, cadres juridiques et mises en oeuvre

Dans la perspective qui est la nôtre, d'analyser les dispositifs de P.S.E, mis en place dans plusieurs pays européens, afin d'identifier les modèles nationaux de recours au choix technologique en matière de sécurité, nous avons donc choisi de retenir la Belgique, l'Espagne, plus particulièrement la Catalogne, la Grande-Bretagne et la Suisse, plus particulièrement le canton de Vaud. Ces monographies permettent de mieux saisir l'encadrement juridique spécifique retenu par chaque pays pour le P.S.E, ainsi que le processus de réforme envisagé. Même si de vraies spécificités sont remarquables, notamment du point de vue de la stratégie de réforme (processus d'élaboration long ou court, nature des textes choisis, choix d'une expérimentation préalable ou non, processus d'évaluation inscrit dans la réforme ou non), l'on ne peut que constater une neutralisation idéologique commune à tous ces pays.

Chapitre 1 : Le placement sous surveillance électronique en Belgique

La Belgique est le dixième pays qui a adopté, vers 1998 et à titre d'expérimentation d'abord, le système de la surveillance électronique après les Etats-Unis (1983), le Canada (1989), la Grande-Bretagne (1989), l'Australie (1991), Singapour (1991), Israël (1992), la Suède (1994), la Nouvelle-Zélande (1995) et les Pays-Bas (1995).

La mesure de surveillance électronique belge est définie 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. La mesure constitue une modalité d'exécution de la peine privative de liberté réglementée par circulaires ministérielles. Si dans les années 80, certains projets ou propositions de loi relatifs à la détention préventive invoquèrent la surveillance électronique comme possible alternative, cette possibilité avait, à chaque fois, été abandonnée.

C'est en 1996, dans la *note d'orientation en matière de politique pénale et d'exécution des peines* de l'ancien ministre de la justice S. De Clerck, que la mesure de surveillance électronique est officiellement envisagée. Malgré les conclusions réservées d'une recherche de faisabilité commanditée par le ministre, une expérience en la matière est décidée lors d'un conseil des ministres, de décembre 1996, consacré à la lutte contre la surpopulation carcérale. Cette décision est à rattachée au contexte de l'époque marqué par « l'Après-Dutroux » dont l'initiative, on le voit, revient au pouvoir exécutif, n'entraînant par ailleurs quasi aucune réaction de la part du parlement. Par la suite, la surveillance électronique sera à nouveau abordée dans la *note de politique générale pour la justice de l'an 2000* et dans le *plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire* (plan élaboré en 2000 par l'actuel ministre de la justice à la suite de l'accord gouvernemental de 1999). Ce dernier sera suivi, pour concrétisation, par un projet de loi relatif *au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime en cas d'élargissement de l'auteur et à l'optimalisation de la capacité carcérale* approuvé par le conseil des ministres en mars 2001 mais toujours actuellement à l'état de « projet ». Ce projet est mené en parallèle avec la mise en place en 2000 d'une commission (« Holsters ») d'experts chargée de réfléchir sur le « statut externe des détenus » dont les modalités d'exécution des peines.

Concrètement, il existe depuis 2000 un Centre National de Surveillance électronique responsable de la sécurité et de la gestion des dossiers de surveillance électronique et du régime disciplinaire. Les relations entre ce Centre et les autres services impliqués dans la mesure ne sont pas évidentes et les tensions existantes semblent étroitement liées, nous le verrons, à la disparité des objectifs entourant la mesure.

Nous allons donc retracer l'émergence de l'idée de la surveillance électronique en Belgique et sa mise en œuvre par le pouvoir exécutif avant de décrire le processus d'élaboration normative, pour terminer par les relations entre acteurs, les objectifs primés et les évaluations. Les résultats des entretiens que nous avons réalisés[271] seront intégrés, de manière transversale, dans les différentes thématiques.

[271] Cf. annexe.

I / Emergence du dispositif en Belgique

L'intérêt pour la surveillance électronique débute dans les années 80 en lien avec la question de la détention préventive. Si l'on peut retrouver quelques projets ou propositions de loi sur la question, le dispositif de surveillance électronique sera finalement mis en place, comme modalité d'exécution des peines, par le pouvoir exécutif qui n'aura, depuis lors, qu'à répondre à quelques interpellations ou questions parlementaires. Ce même pouvoir a, par ailleurs, récemment pris l'initiative de déposer un projet dans lequel est abordé la nécessité de conférer un fondement légal à la mesure de surveillance électronique.

A / Les tentatives législatives

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 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 1988, le sénateur R. Blanpain[272] émit une proposition quasi similaire qui resta également sans effets. Durant les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1990 concernant la détention préventive (rapport Arts[273]), se posa à nouveau la question de l'assignation à résidence comme possible mesure alternative à la détention préventive. Cette hypothèse fut expressément rejetée : "à la demande du président, le Ministre confirme qu'une interdiction de sortir de l'appartement ou de la maison où l'inculpé se retirera, ne peut être imposée à ce dernier, car il s'agit alors d'une véritable privation de liberté"[274]. Enfin, le 16 janvier 1997, juste avant le début de l'expérience impulsée par le Conseil des Ministres, la Sénatrice socialiste Anne-Marie Lizin[275] dépose une proposition de loi le 16 janvier 1997 visant à instaurer la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution des peines privatives de liberté. Cette proposition de loi est motivée par les problèmes que rencontre l'administration pénitentiaire, d'une part, et par un souci de réinsertion sociale, d'autre part[276] (tout en insistant sur le caractère punitif de la mesure). Cette proposition est quasi similaire au texte adopté par le pouvoir législatif français le 11 décembre 1997 et dont les travaux avaient débuté dès octobre 1996[277]. Cette proposition de loi était toutefois trop vague, de sorte qu'aucune suite n'y fut réservée[278]

---

272 Proposition de loi Blanpain relative à l'instruction judiciaire, à l'interrogatoire, à l'assignation à résidence et à la détention préventive du 19 septembre 1988, *Doc. Parl., Sénat,* 1988, 421/1, p. 4.

273 Rapport Arts concernant le projet de loi relatif à la détention préventive du 5 juin 1990, *Doc. Parl., Sénat,* Session 1989-1990, 658/2, p. 108.

274 *Ibidem*, p. 108.

275 Proposition de loi du 16 janvier 1997 instaurant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté, déposée par A-M. Lizin, *Doc. Parl., Sénat,* Session 1996-1997, 525/1, 7p.

276 « L'assignation à résidence surveillée électroniquement », *Politeia*, mai 1997, p. 5.

277 Les différences entre les deux propositions concernent : le traitement automatisé des données nominatives des personnes sou mises à surveillance électronique qui devra se faire en Belgique "dans le respect des dispositions législatives applicables en cette matière" ; la proposition belge n'applique pas la protection de l'inviolabilité du domicile (demander l'accord des résidents avant toute pénétration du domicile).

278 E.Stassart., Expérience de surveillance électronique en Belgique, *Vigiles, Revue du droit de police*, 1998, n° 4, p. 17

B / Un dispositif porté par le pouvoir exécutif

1. De la prudence idéologique et scientifique…

En 1995, une question parlementaire[279] fût posée sur le sujet par le député Van den Eynde (Vlaams Blok[280]) au ministre de la Justice de l'époque, S. De Clerck. Ce dernier répondit que l'application d'une telle mesure dans le cadre de la détention préventive irait à l'encontre de l'esprit de la loi qui tente de réduire les mandats d'arrêt, d'une part, et d'imposer la détention préventive qu'aux seuls inculpés représentant un réel danger pour la société, d'autre part. Il en résulte que l'assignation à domicile sous surveillance électronique ne s'appliquerait qu'aux individus qui pourraient être remis en liberté, ce qui est "inimaginable". Concernant les courtes peines, il y a lieu, poursuit le ministre, de mettre en place d'autres alternatives que la surveillance électronique. Quant à une application de la mesure dans le cadre de la probation, elle serait contraire aux idées d'assistance, de surveillance et de coopération volontaire du délinquant qui sous-tendent la probation. Enfin, pour le ministre, la surveillance électronique cumule une série d'inconvénients comme la poursuite des activités délinquantes à domicile, la dégradation du contexte familial et social ayant un effet contre-productif sur la récidive et la privatisation d'une partie de la justice pénale.

Pour en savoir plus, le ministre de la Justice demanda un avis motivé à son service de la politique criminelle[281] qui commanda, quant à lui, une recherche initiale de faisabilité qui sera menée en 1996 par le département de criminologie de l'institut national de criminologie et de criminalistique[282]. Cette étude, qui se base sur des expériences menées à l'étranger, évalue l'efficacité d'un système de surveillance électronique eu égard à ses objectifs et à certains arguments cités par les défenseurs de ce système et mentionne ensuite un certain nombre de dangers et d'inconvénients inhérents au système. Cette recherche conclut par une mise en garde contre l'introduction hâtive d'un tel système qui pourrait accentuer l'effet d'aspiration du système de l'administration de la justice pénale et intensifier la répression. Elle recommande vivement la tenue d'une discussion de principe approfondie avec la participation de tous les acteurs éventuellement concernés (police, parquets, services de probation, services d'aides, juges d'instruction, services de réinsertion sociale, service de la politique criminelle,…). Enfin, s'il est décidée de lancer une expérience-pilote en la matière, celle-ci devrait être accompagnée de conditions strictes telles un réel développement de services aux détenus, d'une part, qui ne devrait pas exclure les alternatives déjà reconnues, d'autre part.

Le Service de la politique criminelle[283] adopte, sur cette base, une position réservée qui se fonde sur la prise en considération des dangers et inconvénients évoqués dans la recherche

---

279 Question n° 23 de M. Francis Van den Eynde du 14 juillet 1995, *Questions et réponses, Chambre de représentants de Belgique,* SO 1995-1996, pp. 1713-1715.

280 Le Vlaams Block est un parti d'extrême droite flamand.

281 Il s'agit d'un service d'appui à la politique du Ministre de la Justice qui est appelé à devenir le centre névralgique d'une politique criminelle globale intégrant l'intervention judiciaire et les éléments se situant en amont et en aval, en veillant à la coordination avec la politique de prévention et la politique de l'exécution des peines.

282 K.De Buck., K D'Haenens K, *Electronic Monitoring*, Bruxelles, Institut national de criminalistique et de criminologie, 1997 ; Voir. Question parlementaire n° 376 du 15 octobre 1996 de M. Van Den Eynde, publiée dans le bulletin des *Questions et Réponses*, n° 71 du 24 février 1997, Chambre des Représentants de Belgique, SO 1996-1997, (9555).

283 Les conclusions du Service de la Politique criminelle ont été synthétisées dans la réponse à la question parlementaire n° 376 du 15 octobre 1996 de M. Van Den Eynde, publiée dans le bulletin des *Questions et Réponses*, n° 71 du 24 février 1997, Chambre des Représentants de Belgique, SO 1996-1997, (9554 - 9555 -

mais également sur les deux considérations suivantes : d'une part, le Service « remet en cause l'opportunité d'investir dans des appareils et dans un système de contrôle électronique plutôt que de faire appel aux ressources humaines pour la guidance et le traitement de délinquants. L'adoption d'un système d'assignation à résidence surveillée électroniquement implique le choix d'une technique onéreuse et d'une forme de contrôle impersonnel plutôt qu'un investissement sur le plan humain». Il estime, d'autre part, que l'introduction d'un tel système « se heurte à un certain nombre d'obstacles fondamentaux : elle met en danger certains impératifs en matière de dignité humaine et de protection de la vie privée (contrôle social croissant par l'introduction de mesures contenant un risque d'immixtion dans la vie privée) ».

2. …Au revirement pragmatique

Cette vision négative du ministre S. De Clerck dans sa réponse au député Van den Eynde, confirmée par l'avis réservé de son service de politique criminelle, est nuancée, par les propos de l'ancienne conseillère du ministre, Kristine Kloeck, qui nous révèle lors d'un entretien que le ministre montrait un enthousiasme assez prononcé à l'égard de tout ce qui était « innovateur » dont les nouvelles technologies comme la surveillance électronique. Cet engouement sera renforcé par le fait que d'autres pays se sont déjà engagés dans l'aventure de la surveillance électronique (dont les Pays-Bas en 1995), d'une part, et par la nécessité de trouver des moyens de lutter contre l'inflation pénitentiaire, d'autre part. De plus, nous apprend Ralf Bas, la sensibilité particulière du ministre à l'égard de la surveillance électronique peut également être influencée par l'implantation, dans la région dont est originaire le ministre, d'une industrie importante qui pratique la « reconnaissance vocale » (cf. infra). Les conseillers du cabinet vont, toutefois, s'atteler à ralentir « l'élan du ministre » afin qu'il envisage la mesure parmi d'autres dans le cadre d'une politique de prise en charge plus globale de la problématique de la surpopulation.
La *Note d'orientation en matière de politique pénale et d'exécution des peines*[284] de juin 1996 sera ainsi le résultat de ce travail. Cette note constitue le cadre d'une nouvelle approche par laquelle le ministre plaide pour une politique pénale résolument basée sur les alternatives à la privation de liberté et, en ce qui concerne l'emprisonnement, pour une exécution « sure et humaine » de nature à permettre une détention axée sur la réparation de la victime et la réinsertion sociale du condamné. C'est dans cette même note que le ministre charge un professeur d'université (L. Dupont) de rédiger un projet de réforme carcérale. Concernant la surveillance électronique, elle envisage sa possible introduction en Belgique arguant du fait qu'une telle mesure a pour avantages de se trouver "entre la peine d'emprisonnement effectif et le sursis intégral, à l'endroit de notre arsenal de peines où le manque de nuances possibles se fait le plus sentir" ; de pouvoir être une alternative à la détention préventive ou à la peine privative de liberté ; de permettre une réelle individualisation des besoins (travail, thérapie, etc.). Les inconvénients sont également pointés du doigt dans la note : atteintes potentielles à la protection de la vie privée, le risque d'une extension du filet pénal, la possible "inégalité sociale" engendrée dans le système de justice pénale, la déresponsabilisation du délinquant, la mise en danger du foyer familial ou de l'entourage social et la primauté des investissements techniques au détriment d'un investissement dans une aide humaine[285]. La note rappelle également la conclusion de l'étude de l'I.N.C.C, à savoir la nécessité d'une discussion de principe impliquant toutes les parties concernées, suivies de la mise en place d'une éventuelle expérience concrète.

9556). Cette question est la suite d'une posée le 14 juillet 1995 (n° 23). *Questions et Réponses*, Chambre, 1995-1996, n° 16, p. 1713).

284 De Clerck, S., *Note d'orientation en matière de politique pénale et d'exécution des peines*, 19 juin 1996.

285 *Ibidem*, p. 32

3. …Vers une expérience accélérée par « l'affaire Dutroux » ?

La décision de lancer une expérience en la matière est prise le 20 décembre 1996 lors d'un Conseil des ministres consacré à la lutte contre la surpopulation (rendue d'autant plus nécessaire, rappelle K. Kloeck, de par la crainte de voir celle-ci augmenter suite la fin des grâces individuelles). Il est important de signaler que ce Conseil des ministres a lieu dans le contexte de l'affaire Dutroux : les mesures approuvées seront, en fait, celles assurant une réorientation "sécuritaire" de la justice criminelle en lieu et place de la politique globale préconisée par la note d'orientation précitée. C'est ainsi que, outre l'annonce d'une expérience d'assignation à résidence surveillée électroniquement comme « laboratoire d'expérimentations des mesures alternatives », est prévue la construction de nouvelles prisons et ce, malgré la volonté déclarée du ministre dans sa note de ne pas augmenter le parc pénitentiaire. L'instauration de la SE s'insère aussi dans un vaste mouvement de révision du rôle de la victime. En somme, le contexte rend la mesure - définie comme une solution intermédiaire entre l'incarcération et les voies alternatives plus traditionnelles - particulièrement opportune[286]. On remarquera également que cette décision ne s'attarde pas à la recommandation, émise par la recherche INCC, de préalablement engager une discussion de principe approfondie sur la question.

Pour la réalisation de ce projet un groupe de travail[287] a été constitué au sein de l'administration pénitentiaire. Ce groupe de pilotage - composé de membres de différents services du ministère de la justice ainsi que des experts nationaux et internationaux - a débuté sa réflexion le 13 mars 1997 et s'est réuni à intervalles réguliers pour des échanges sur l'opportunité et l'application de la surveillance électronique dans le contexte pénitentiaire (notamment la définition des objectifs, les catégories de délits et de population), mais le groupe a surtout travaillé, selon un de ses membres, sur les aspects technologiques et budgétaires. La période est décrite comme « tatillonne » : si le groupe a élaboré la première circulaire, il s'est bien gardé d'en décrire les objectifs[288], qui n'ont été déclarés qu'à partir de 1998 dans la troisième circulaire. Selon Catherine Van Melderen, membre de ce groupe, si la mesure est dictée par « l'urgence », elle sera néanmoins appliquée « du bout des lèvres » eu égard aux résultats réservés de la recherche INCC. Les discussions ont néanmoins donné lieu à la création d'un projet-pilote de surveillance électronique au départ de la prison de Saint-Gilles qui débuta réellement en mars 1998. Le projet avait pour objectif d'appliquer la surveillance électronique à un groupe-cible d'une centaine de détenus sur un territoire limité (d'abord Bruxelles, et puis Nivelles et Louvain) : « sont susceptibles de faire l'objet d'une surveillance électronique les détenus, de nationalité belge ou étrangères - ces derniers à condition d'être en possession d'un titre de séjour valable- qui, condamnés à une peine

---

286 Dan Kaminski fera remarquer que le choix de ce lieu précis d'application de la surveillance électronique - c'est-à-dire comme mode d'exécution de la peine réservé aux détenus qui accèdent à la libération provisoire- « est sans doute politiquement opportun, au moment où, fin 1996, la libération conditionnelle est malmenée par les conséquences de l'affaire Dutroux. Explicitement, pour les mêmes raisons d'opportunité, l'expérience exclut de ses cibles les délinquants sexuels »,D.Kaminski., L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences l'autre, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1999, n° 5, p. 641.

287 Il existe encore actuellement des réunions mensuelles sur la SE à huis clos avec des directeurs du CNSE, du SCI et de la direction générale.

288 Cela explique sans doute le « secret » entourant les premières circulaires, qui n'a pas échappé à un parlementaire, qui tout en interpellant le ministre sur cette opacité, rappelle erronément que la SE devait s'appliquer à 3 catégories de personnes : avant le procès, afin de réduire la détention préventive ; au niveau du jugement en lieu et place d'une peine privative de liberté ou comme modalité de peine d'emprisonnement ; lors de la libération anticipée ou quand les détenus arrivent en fin de peine : Question orale de M. Didier Reynders au ministre de la Justice sur « l'expérience belge en matière de surveillance électronique de détenus » (n° 1591), *Chambre des Représentants de Belgique*, Législature 49e, SO 1998-1999, Annales, COM 16.11.1998.

définitive d'emprisonnement, purgent une ou plusieurs peines dont le total ne peut excéder 3 ans d'emprisonnement et qui (…) entrent en ligne de compte dans un délai d'au moins un mois et d'au plus trois mois pour une mesure de libération provisoire[289]. Ces condamnés doivent subir effectivement un mois de leur peine d'emprisonnement »[290]. A ce stade, les personnes en détention préventive ou bénéficiant d'une libération conditionnelle[291] ne sont donc pas visées. Les personnes prioritaires pour l'octroi de la mesure sont les personnes qui travaillent, qui suivent une formation ou une thérapie à l'extérieur. L'expérience vise donc, délibérément, les catégories présentant le moins de risques. Pour certains, il eut été préférable d'opter pour une expérience pilote plus large[292].
Jusqu'en 2000, date de création d'un Centre national de surveillance électronique, les détenus étaient placés sous le contrôle de la direction de la prison et la décision était octroyée par le SCI. La guidance sociale était menée par le Service de Travail Social et en 1998 par les maisons de justice.

Concernant les systèmes techniques mis en place, deux procédés ont été essayés : le système passif de reconnaissance vocale et le système actif du bracelet de cheville. Au départ, tandis que les condamnés récidivistes étaient contrôlés au moyen du second système, les autres étaient soumis au premier. Pour rappel, il se pourrait que l'imposition du procédé de « reconnaissance vocale » soit liée à l'existence, dans la région du ministre De Clerk, d'une industrie qui produit cette technique. C'est finalement le système du bracelet de cheville qui sera retenu.
Pour la mise en place de la mesure, « un accord de coopération a été passé avec le secteur privé car sans sa participation, la surveillance électronique ne pouvait pas fonctionner »[293]. C'est une filiale de la société belge privatisée Belgacom Alert Services qui gère le projet. Belgacom est un peu l'équivalent de France Télecom. La firme Elmo-Tech s'occupe du matériel. Certains aspects de la collaboration posent une question en terme d'équité dans la gestion de la peine : en effet, il arrive de voir une personne condamnée ne pas pouvoir bénéficier de cette mesure ou pire de voire sa mesure de surveillance électronique interrompue à cause d'un contentieux économique avec Belgacom (facture impayée ou dettes déjà existantes,...). .
Une recherche, menée au sein du département de criminologie de la Faculté de droit de la K.U.L. a accompagné la phase conceptuelle et le développement du projet pendant cette période. Il s'agissait surtout d'interroger les détenus par rapport à leur vécu suite à la mesure de la surveillance électronique. Les résultats de cette recherche ne furent toutefois pas pris en compte comme élément valable d'évaluation (cf. supra).

4. …Au pas définitif

Le pas définitif découle du souci de maintenir la formule de la mesure, voir de l'étendre, *dans le cadre du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire*, d'une part, et du « feu vert »

289 La libération provisoire, destinée aux courtes peines, est la forme de libération la plus utilisée pour les détenus.
290 Circulaire ministérielle relative à la surveillance électronique, ministère de la Justice, Direction générale des Etablissements pénitentiaires, Cellule étude Mesures, n° 1683/IX.
291 Dans le cas de la libération conditionnelle, il importe, selon le ministre, d'attendre l'issue du débat sur la réforme de la libération conditionnelle.
292 E.Stassart, Expérience de surveillance électronique en Belgique, *Vigiles, Revue du droit de police*, 1998, n° 4, p. 19.
293R.Bas ., Visite du ministre au Centre national de surveillance électronique, *Antenne 2000*, Direction générale des établissements pénitentiaires, octobre 2001, n° 8, p. 25.

accordé en Conseil des ministres, le 30 juin 2000, pour une consécration extensive de la mesure comme modalité d'exécution de la peine, d'autre part.
L'accord gouvernemental de 1999[294] prévoit "une modernisation de la politique pénitentiaire, en recourant pleinement, entre autres, à des alternatives à la privation de liberté, telles que la résidence forcée électronique, la médiation pénale et les travaux d'intérêt général dont il faut renforcer l'effectivité". Pour faire suite à cet accord, le ministre de la Justice est chargé d'élaborer *un plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire*. Dans ce plan, la surveillance électronique est abordée sous l'angle de la notion de réparation mise à l'avant-plan de l'exécution des peines : "la surveillance électronique sur une base volontaire peut offrir une alternative à part entière à la peine d'emprisonnement. Tant que la sécurité de la société peut être garantie, la surveillance électronique permet à la fois de limiter les effets néfastes de la détention, de réparer les préjudices éventuels causés à la victime et de rétablir la relation entre l'auteur et la société"(sous-projet 91.3)[295]. Elle est également abordée dans le cadre du sous-projet 90.1 consacré à la détention préventive : « différentes possibilités pour parvenir à une utilisation responsable du moyen que constitue la détention provisoire doivent encore être étudiées par rapport à leur faisabilité. On envisagera également l'opportunité d'accorder une place à l'assignation à résidence (électronique ou non) dans l'instruction et on étudiera comment la liberté sous conditions peut être appliquée comme on le souhaite ». Ces deux sous-projets vont dans le sens d'une diversification des contextes juridiques d'usage de l'assignation à domicile sous surveillance électronique, augmentant les craintes liées au risque d'extension du filet pénal[296].

Si depuis le début de l'expérience aucune évaluation n'existe ou n'est prise en compte, le 30 juin 2000 (cf. infra), le Conseil des ministres prend la décision de considérer la surveillance électronique comme une modalité à part entière d'exécution de la peine, donnant ainsi son "feu vert" pour l'introduction définitive, en plusieurs phases, de la surveillance électronique à partir du 1er octobre 2000. Lors de ce Conseil, il est stipulé que pour la fin de l'année 2001, 300 détenus (sur base journalière) doivent faire l'objet d'une surveillance électronique. A cette occasion, est créé le Centre national pour la surveillance électronique[297] au sein du directorat-général des établissements pénitentiaires. Selon Ralf Bas[298], le directeur du Centre, le projet pilote a permis d'acquérir l'expérience nécessaire sur les plans technique, juridique, administratif, social et organisationnel afin de franchir le pas vers une application définitive de la surveillance électronique dans toute la Belgique. La création d'un tel Centre « constitue incontestablement, comme c'est trop rarement le cas, les conséquences logiques, en termes de moyens, d'une volonté politique »[299] et s'explique selon les personnes interrogées, par la nécessité de ne pas surcharger encore plus les acteurs pénitentiaires (direction, membres des services psycho-sociaux).

294 *La voie vers le XXIe siècle,* Déclaration gouvernementale prononcée devant le parlement le 14 juillet 1999 par le Premier Ministre, Monsieur Guy Verhofstadt et Accord de Gouvernement, p. 31.

295 Plan de sécurité et de politique pénitentiaire, p. 186. L'idée d'inscrire la surveillance électronique dans une logique de "réparation" se trouve déjà dans la note de politique générale pour la justice de l'an 2000.

296 D.Kaminski, P.Lalande., J-Cl.Dallaire, Actualité de la surveillance électronique des condamnés au Québec et en Belgique, *Revue de droit pénal et de criminologie,* 2001, n° 4, p. 564.

297 Circulaire ministérielle du 13 octobre 2000

298 R.Bas, Visite…, *op. cit.* p. 24.

299. D.Kaminski, P.Lalande., J-Cl.Dallaire, *op. cit.*, p. 563.

II / Le cadre normatif du dispositif de surveillance électronique en Belgique

La surveillance électronique s'inscrit dans la recherche de solutions alternatives à l'emprisonnement. Dans le Plan fédéral de Sécurité et de Politique pénitentiaire, la peine de prison est considérée comme le « remède ultime ». Dans la Note de politique générale pour la Justice de l'an 2000, la notion de réparation est placée à l'avant-plan de l'exécution des peines. La notion de réparation implique l'idée de limiter les dommages au niveau de la détention. Les dommages causés par la privation de liberté doivent être limité au maximum. C'est dans cette logique que s'inscrit la surveillance électronique comme modalité d'exécution de la peine privative de liberté. En permettant au détenu de subir une partie de sa peine privative de liberté dans son environnement familier, la surveillance électronique vise à limiter les dommages causés par la détention autant que possible. L'octroi de la mesure de surveillance électronique s'inscrit dans le cadre d'un programme de réinsertion dont l'objectif est de préparer le détenu à la mesure et à son exécution.

Le dispositif de surveillance électronique est entièrement encadré par des circulaires. Depuis la première[300], élaborée par le groupe de travail de l'administration pénitentiaire et qui date du 24 novembre 1997, cinq circulaires vont suivre (27 mars 1998[301], 27 novembre 1998[302], 13 octobre 2000[303], 12 avril 2001[304], 8 avril 2002 et 9 août 2002). Des modifications successives ont été nécessaires afin d'élargir le nombre de détenus bénéficiaires du dispositif de surveillance électronique ; les conditions liées à la catégorie des peines ont donc été élargies et les critères d'exclusion ont été restreints. La dernière circulaire (n° 1746), qui date du 9 août 2002 a ainsi pour objectif de placer à très court terme 300 condamnés sous surveillance électronique sur une base journalière. D'autres modifications devraient suivre pour étendre la mesure à 600 condamnés. Il s'agit aussi de simplifier la procédure en vue de décharger le service psychosocial (cf. circulaire n° 1727 du 12 avril 2002), mais aussi de « garantir la surveillance la plus correcte possible aux détenus, à la famille et à la société »[305].

Dans la première circulaire, la mesure est proposée à des détenus belges ou étrangers (possédant un titre de séjour en règle) qui, condamnés à une peine définitive d'emprisonnement, purgent une ou plusieurs peines dont le total ne peut excéder 18 mois d'emprisonnement et qui, dans un délai d'un an à trois mois, sont admissibles à la libération provisoire. La limite relative à la durée de la peine a, faute de candidats éligibles, été portée à trois ans dans la circulaire 1683/IX du 27 mars 1998 avant de disparaître dans la circulaire 1692/IX du 27 novembre 1998. Les procédures varieront au cours des différentes circulaires. Les critères d'exclusion ont également été modifiés à plusieurs reprises. Au départ de l'expérience, sont exclus de la mesure : les détenus condamnés pour abus sexuels sur mineurs (loi du 13 avril 1995) ; les détenus condamnés pour infraction sur les stupéfiants ou les hormones ; ainsi que les cas à problèmes (problèmes familiaux et relationnels graves et cas dits "à risque sur le plan de la sécurité et sur le plan du respect des conditions"). La seconde circulaire du 27 novembre 1998 reprend le critère « d'abus sexuel sur mineurs », élimine les « cas à problèmes », rajoute « les détenus condamnés pour la traite des êtres humains », et

300 Circulaire ministérielle n°1680/IX du 24 novembre 1997.

301 Circulaire ministérielle n°1683/IX du 27 mars 1998.

302 Circulaire ministérielle n°1692/IX du 27 novembre 1998.

303 Circulaire ministérielle n°1720 du 13 octobre 2000.

304 Circulaire ministérielle n°1727 du 12 avril 2001.

305 R.Bas, Visite…, *op. cit.* p. 25.

précise, concernant les stupéfiants, qu'il devra s'agir d'un « trafic mené à but lucratif exclusivement » (le terme « hormones » disparaît). La dernière circulaire du 9 août 2002 reprend les mêmes critères d'exclusion, sauf que « le trafic de stupéfiants organisé et mené à but lucratif exclusivement » est repris comme exemple contre-indication (« incompatibilité de la nature des faits commis pour lesquels le condamné subit une peine avec la mesure de surveillance électronique »).

Dans cette dernière circulaire, outre l'exclusion précitée de certaines catégories de condamnés, l'examen du dossier en vue de l'octroi de la surveillance électronique porte sur les conditions de temps, les conditions générales[306] et éventuellement les conditions particulières pour pallier aux contre-indications existantes[307].

Concernant la procédure, cette circulaire du 9 août 2002 distingue :
1) Les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif n'excède pas trois ans. Ils entrent immédiatement en ligne de compte pour bénéficier de la mesure de surveillance électronique.
2) Les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif excède trois ans. Ils entrent en ligne de compte si la conférence du personnel[308] a rendu un avis favorable dans le cadre de la procédure de libération conditionnelle ou s'ils se trouvent à six mois du terme de leurs peines d'emprisonnement principal.

Pour la première catégorie, la procédure sera différente entre :
A. les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif n'excède pas un an, trois ans en cas de constitution volontaire ;
B. les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif excède un an sans excéder trois ans et qui ne se sont pas constitués volontairement en vue de l'exécution de leur peine.

Quant à l'organisation du dispositif, trois principaux acteurs de la surveillance électronique sont en charge du dispositif.

---

306 Les conditions générales sont : accord des condamnés et cohabitants ; emploi du temps (il suffit d'être prêt à l'élaborer) ; lieu de résidence fixe ; ligne de téléphone fixe. Notons, qu'au début de l'expérience, une contribution de 5000 FEB était réclamée aux candidats. Il s'agissait en quelque sorte d'une responsabilisation . Mais il était possible de déroger à cette obligation de contribution. Dans la circulaire du 27 novembre 1998, on remplace la contribution mensuelle de 5000 FEB par une caution pour le matériel et par une contribution de 100 FEB par jour pour les personnes disposant d'un revenu. Cette mesure a été prise par analogie avec la contribution payée par les personnes en semi-liberté. Là aussi, en fonction de la situation sociale spécifique des personnes, il est possible d'obtenir une dérogation.

307 Les contre-indications peuvent porter sur les éléments suivants : la possibilité de reclassement du condamné ; sa personnalité ; son comportement en détention ; le risque de la voir commettre de nouveaux faits constitutifs d'infractions ; le risque de le voir menacer l'intégrité physique de tiers ; l'incompatibilité du contexte familial avec la mesure de surveillance électronique ; l'incompatibilité de la nature des faits commis pour lesquels le condamné subit une peine avec la mesure de surveillance électronique ; l'attitude du condamné vis-à-vis de sa (ses) victime(s).

308 La conférence du personnel est un organe interne à chaque prison qui est composé d'un membre de la direction, d'un psychologue et d'un assistant social du service psycho-social, d'un chef surveillant ou de l'assistant pénitentiaire. Le psychiatre y est invité ou peut demander à y participer. Elle est chargée de vérifier si les conditions sont remplies pour qu'un détenu puisse bénéficier d'une libération conditionnelle, mais elle a également un rôle d'avis par rapport à d'autres modalités comme une mesure de semi-liberté, des congés pénitentiaires, une mesure de surveillance électronique.

L'établissement-mère : elle prend l'initiative de la procédure de surveillance électronique et décide de l'octroi de la mesure à des condamnés à des peines d'emprisonnement principal effectif n'excédant pas trois ans qui ses sont constitués volontairement en vue de l'exécution de leur peine. L'établissement-mère reste compétent, pendant la mesure de surveillance, pour la procédure de libération provisoire ou de libération conditionnelle.
Le Service des Cas Individuels (SCI) : il décide de l'octroi de la surveillance électronique et de l'opportunité d'en modifier les conditions ou les modalités.
Le Centre National de Surveillance Electronique (CNSE) : il constitue une section du SCI. Ce Centre est responsable de la sécurité et de la gestion des dossiers de surveillance électronique et du régime disciplinaire. Il fonctionne de manière autonome concernant le contrôle quotidien des détenus.

De la sorte, la nouveauté de la circulaire consiste à étendre la procédure « constitution volontaire » aux condamnés dont le total des peines d'emprisonnement effectif n'excède pas un an et qui ne se sont pas constitués volontairement en vue de l'exécution de leur peine. Selon cette procédure, cette catégorie de condamnés se présente à la prison et retourne immédiatement dans son milieu d'accueil pour une durée d'un mois. Le CNSE examinera l'éventualité d'accorder la mesure. La décision finale est prise par la direction de l'établissement mère sur base de l'enquête sociale externe effectuée par le CNSE. Le parquet est informé de cette phase d'examen en vue de surveillance électronique. Selon cette procédure, le CNSE ne doit plus informer le Service des cas individuels[309] qu'une enquête a été demandée par la direction de l'établissement-mère. Pour la catégorie « des condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif excède un an sans excéder trois ans et qui ne se sont pas constitués volontairement en vue de l'exécution de leur peine », après l'incarcération, le greffe soumet les dossiers à la direction qui examine dans un délai de 10 jours ouvrables, avec ou sans l'intervention du Service psychosocial, si l'intéressé entre en ligne de compte pour la surveillance électronique. Le cas échéant et si le condamné a donné son accord pour bénéficier de la mesure, la direction demande une enquête à la direction du CNSE, en joignant son avis favorable. La direction du CNSE transmet l'enquête et l'avis de la direction de l'établisseb*ƒ*cËî1Ö§ îîGåï□Ÿ~MDĐó□jours ouvrables au SCI, qui rend une décision concernant l'octroi de la surveillance électronique dans les 10 jours ouvrables.

Pour les condamnés dont la peine excède trois ans, l'opportunité de la mesure est examinée au cours de la préparation du dossier de libération conditionnelle. Lorsque la conférence du personnel, émet un avis positif pour la libération conditionnelle et estime que le condamné se trouve dans les conditions pour l'application d'une mesure de surveillance électronique, la direction de l'établissement-mère demande une enquête sociale au CNSE. Une fois le dossier complet, c'est le SCI qui prend une décision motivée à propos de l'octroi de la surveillance électronique. Pour cette catégorie de détenus, la mesure est envisagée "comme une ultime chance de préparer leur proche libération avec l'aide des services du CNSE". Une procédure très semblable est appliquée aux condamnés n'ayant pas obtenu un avis positif pour leur libération conditionnelle mais qui entrent en ligne de compte pour la mesure de surveillance électronique dès qu'ils se trouvent à maximum six mois de la fin de leur(s) peine(s) d'emprisonnement principal.

309 Il s'agit d'un service du Ministère de la Justice chargé de prendre des décisions au nom du Ministre en vue de l'individualisation des peines de tous les condamnés incarcérés dans les prisons belges. Il traite les différentes matières relatives à l'incarcération tel que l'octroi de mesures de faveurs (congés pénitentiaires, semi-liberté, surveillance électronique, etc.).

Une fois la mesure acceptée, le détenu se voit imposer un schéma journalier composé de différentes périodes : une première période où il doit être à son domicile, une période destinée aux activités professionnelles de formation ou administratives, une période couvrant les activités psychosociales et une période prévue pour "les heures libres à l'extérieur du domicile" (période qui est progressivement adaptée en fonction du déroulement de la surveillance électronique). Dans la dernière circulaire du 9 août 2002, il est admis qu'un détenu « cherche une occupation pendant la SE » mais dans les faits, il nous a été rapporté que peu de candidats peuvent bénéficier d'une mesure s'ils n'ont pas déjà « une occupation utile » en perspective.

Pendant la durée de la mesure, chaque détenu est suivi par un assistant social. Après sa première rencontre dans les premiers 24 heures, il rend visite au détenu hebdomadairement durant un mois puis en réduit la fréquence à tous les quinze jours. Le CNSE fourni mensuellement un rapport d'évaluation concernant la surveillance électronique de l'intéressé au Service des Cas individuels et à la prison qui a recommandé la mesure. A la fin de celle-ci, une évaluation finale est également réalisée et transmise à ces mêmes instances.

Le CNSE peut donner un avertissement, adapter le schéma horaire, adapter les conditions ou les renforcer voir décider du retrait temporaire ou définitif de la mesure dans les circonstances suivantes :

- En cas de non respect du schéma de surveillance,
- En cas d'inculpation pour de nouveaux faits constitutifs d'infractions pendant l'exécution de la mesure,
- En cas de nouvelles condamnations passées en force de chose jugée,
- Si les conditions supplémentaires imposées ne sont pas respectées,
- Si l'intéressé menace sérieusement l'intégrité physique des tiers,
- Si la mesure n'est plus compatible avec le contexte familial.

La mesure de surveillance électronique prend fin automatiquement par l'octroi d'une libération provisoire ou d'une libération conditionnelle ou à l'expiration de la (ses) peine(s) d'emprisonnement principal. Elle peut aussi prendre fin, de manière anticipée, en cas de problèmes disciplinaires, de modifications de la situation légale (par exemple, une nouvelle condamnation) ou de problèmes médicaux. Dans ces cas, il peut y avoir réincarcération.

III / Relations entre acteurs et objectifs de la mesure

A / Relations entre acteurs

Si la création du Centre a permis, nous l'avons vu, de reprendre la prise en charge globale de la mesure, la direction, les services psychosociaux et le SCI conservent un rôle quant aux décisions d'octroi de la mesure.
Le personnel des services psychosociaux, de plus en plus accaparé par l'augmentation du nombre de missions d'expertises qui lui sont demandées, entame en novembre 2000 un mouvement de grève pour faire savoir au ministre de la Justice son refus d'accomplir toute nouvelle mission, y compris celles relatives à la surveillance électronique, sans octroi de moyens supplémentaires.

De manière générale, des différents entretiens, il apparaît une certaine tension entre le Centre et les autres services dont voici les causes exposées :

- Le Centre dispose d'un budget et d'un cadre conséquent[310] relativement mal perçu par les autres services ;
- Le Centre est officiellement sous la tutelle du Service des Cas individuels de la Direction générale des établissements pénitentiaires. Il se décrit, quant à lui, comme une entité autonome du SCI et on ressent clairement cette volonté de s'autonomiser. Or, le Cabinet rappelle régulièrement sa position sous tutelle ;
- La vision quant à l'octroi de la mesure ne semble pas toujours concordé. Le SCI, qui gère l'ensemble des différentes phases d'exécution de la peine (de la permission de sortie et du congé pénitentiaire à la libération anticipée en passant par la semi-liberté et la surveillance électronique), considère la mesure comme modalité parmi d'autres modalités d'exécution des peines et ce, dans une perspective d'individualisation de la peine. Le Centre existe quant à lui pour gérer la mesure. Celle-ci est donc sa priorité, mais pas tant, semble-t-il, pour augmenter le nombre de bénéficiaires que pour assurer une sélection optimale des candidats. Il semble y avoir donc des divergences quant à cette procédure de sélection en lien avec les objectifs que chaque service s'assigne. Notons également que la dernière circulaire aurait fait l'objet de beaucoup de discussions. Pour le SCI, le fait de demander au service psychosocial d'étudier le dossier un an avant l'admissibilité de la libération conditionnelle met en péril le plan carcéral qui doit suivre différents échelons : permission de sortie, congé pénitentiaire, surveillance électronique, libération conditionnelle. Cette analyse précoce risque d'enterrer le système des congés pénitentiaires qui sont actuellement pris en compte, eux, 6 mois avant la libération conditionnelle. Un consensus a finalement été trouvé : le service psychosocial peut se baser sur le rapport préparatif de la libération conditionnelle pour l'octroi ou non de la mesure (en contradiction avec idée de l'individualisation des peines).

Ces différentes tensions sont, selon nous, étroitement liées à la manière différente d'envisager la mesure et donc aux objectifs de celle-ci. Nous allons tenter de tracer un bilan de ces objectifs.

B / Objectifs de la surveillance électronique

1. Objectifs repris dans les notes des ministres de la Justice

Dans les notes des deux ministres de la Justice, la surveillance électronique constitue « une solution intermédiaire entre l'incarcération et les voies alternatives plus traditionnelles » dans le cadre d'une politique de diversification. La mesure de SE, en donnant au condamné la possibilité de rester dans son environnement immédiat, concoure à limiter les dommages causés par la détention et à favoriser une intégration maximale dans la société[311] et ce, dans une perspective de « réinsertion » selon le ministre De Clerk ou de « réparation » selon le ministre Verwilghen.

310 Le Centre dispose de deux conseillers-adjoints pour le service social et de 30 assistants sociaux (16 francophones et 14 néerlandophones). Il y a 10 administratifs, un inspecteur conseiller adjoint et 3 assistants sociaux faisant fonction d'inspection.

311 Cf. également Q.R., Ch. repr., sess.ord., 1997-98, 5 janvier 1998, pp. 7-9 (Q. n° 549 LETERME).

2. Objectifs repris dans les circulaires

Les deux premières circulaires[312] régissant la mesure et élaborées par le groupe de travail au sein de l'administration pénitentiaire ne définissent pas les objectifs. La troisième circulaire n° 1692 du 27 novembre 1998 définit deux objectifs : la SE s'inscrit dans le contexte de recherche d'alternatives dans le but de diminuer la pression sur la population carcérale et ce en adéquation avec *la note d'orientation de 1996* dans laquelle le ministre affirme clairement que la peine d'emprisonnement doit constituer le remède ultime. La mesure s'inscrit dans le cadre de la recherche de moyens de limiter les dommages causés par la détention (la SE permet de maintenir les contacts familiaux, sociaux et économiques). Enfin, il est mis l'accent sur l'importance de préparer le détenu à la mesure et d'inscrire celle-ci dans un programme qui favorise autant que possible sa réinsertion sociale. Dans la circulaire n° 1720 du 13 octobre 2000, on retrouve la même finalité de recherches d'alternatives en faisant, cette fois, référence *au Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire*. Ensuite, la référence à la réparation, placée à l'avant-plan de la *Note de politique générale pour la justice de l'an 2000***,** vient supplanter l'objectif de réinsertion. Ce concept de "justice réparatrice" constitue la clé de voûte du discours politique de l'actuel ministre de la Justice qui tend à renvoyer à un nouveau modèle de justice. L'émergence d'un tel modèle en Belgique n'est pas sans lien, à nouveau, avec "l'affaire Dutroux" qui placé les victimes à l'avant-plan de la scène politique. Dans son acception large, le modèle repose sur l'idée qui y a lieu de rétablir la relation perturbée entre la victime, l'auteur et la société en renouant avec une tradition de résolution de conflits basée sur la communication et la concertation entre les parties, dans le respect de leurs attentes respectives[313]. La dernière Circulaire n° 1746 du 9 août 2002 reprend les mêmes objectifs sans référence aux plans mentionnés dans les précédentes.

3. Objectifs définis par le CNSE

Dans le cadre du Centre qui gère la surveillance électronique, primauté est donnée à l'aspect qualitatif de la guidance et du contrôle. La réduction du risque de récidive est un objectif important qui est assuré grâce à une guidance sociale plus intensive et à une réinsertion sociale plus progressive[314]. Autres avantages avancés : le coût moins élevé que pour une détention classique, le fait que le détenu devient plus rapidement « rentable » économiquement, mais aussi socialement[315], l'aspect moins stigmatisant de la mesure parce que la personne contrôlée n'est pas écartée aussi longtemps de la société (ou même pas du tout en cas de constitution volontaire), enfin le préjudice moral et matériel qui est moindre par rapport à une incarcération classique puisque les détenus placés sous surveillance électronique peuvent continuer à assumer leur rôle de soutien de famille, de parent et d'époux. Nous ne pouvons ici que relever que de tels propos sont difficilement vérifiables dans la mesure où aucune évaluation n'en a été faite.

Par rapport à l'objectif de diminution de la population carcérale, le directeur du CNSE semble avoir une vision nuancée : « il existe malheureusement la loi de Parkinson selon laquelle toute cellule libérée sera à nouveau occupée. Le problème pour la Direction générale des établissements pénitentiaires est qu'il ne lui est pas possible d'influer sur l'input dans nos prisons. Si nous pouvions effectivement placer au moins 300 détenus par jour sous SE, cela ne nous garantirait pas encore que les places libérées dans nos prisons ne seraient pas très

312 Circulaire n° 1680 du 24 novembre 1997, Circulaire n° 1683 du 27 mars 1998.

313 Définition qui ressort de la circulaire du 4 octobre 2000 instaurant les consultants en justice réparatrice dans les prisons.

314 R.Bas, *op. cit.* p. 25.

315 Interview de Ralf Bas, *Antenne 2000*, direction générale des établissements pénitentiaires, octobre 2000, pp. 20-21

rapidement à nouveau attribuées. Si tel devait être le cas, j'estime que nous devrions avoir le courage de nous regarder dans une glace et de nous demander si, en introduisant la surveillance électronique, nous avons réalisé un travail suffisamment utile. Je persiste à dire que nous devrions toujours essayer d'éviter de contrôler encore « plus » de gens par la voie judiciaire, mais plutôt améliorer l'encadrement (d'une partie) de la population carcérale actuelle afin de parvenir à une réinsertion sociale de meilleure qualité … réduisant ainsi les risques de récidive ». Dans un autre article toutefois, le directeur observe que: « ces dernières années, les 32 prisons du royaume hébergeaient une population moyenne de 14.000 détenus sur une base annuelle. En considérant les prévisions formulées ci-dessus pour l'année 2002 - à savoir 2000 surveillances électroniques sur une base annuelle -, la surveillance électronique devrait permettre de faire diminuer quelque peu la pression due à la surpopulation qui touche les prisons belges »[316].

4. Objectifs du SCI

Nous avons montré que le SCI considère la mesure comme une modalité parmi d'autres de l'exécution des peines. Bien que la politique affichée du SCI soit celle d'une « individualisation des peines », les conseillers du SCI interrogés se sont néanmoins plaints de devoir travailler dans un certain flou à cause de l'absence de clarté des objectifs. Ce flou a de nombreux effets sur la mise en œuvre de la mesure : la décision des acteurs du SCI variera selon leur conception (par exemple, un fonctionnaire n'attribuera la SE que s'il n'existe aucune contre-indication alors qu'un autre sera moins attentif quant à celles-ci). Cela signifie qu'il n'y a pas d'approche commune. Leurs instructions actuelles sont : de rester attentif à la surpopulation ; de donner une chance au détenu, notamment dans le contexte actuel de la libération conditionnelle ; mais de ne pas octroyer la mesure « à n'importe qui quand même ».

5. A la recherche d'un objectif

Les entretiens menés avec les acteurs des différents services ont montré que finalement, il existe un énorme flou quant aux objectifs de la mesure et, en tout cas, une réappropriation, à chaque niveau, des objectifs prisés.
Si l'objectif de diminution de la surpopulation est soutenu en amont, par le politique (dans les notes des ministres, lors des conseils des ministres, dans les médias), il semble surtout être mobilisé comme levier décisionnel. Remarquons, par exemple, que seule la troisième circulaire du 27 novembre 1998, qui affiche pour la première fois les objectifs de la surveillance électronique, stipule que la mesure s'inscrit dans le contexte de recherche d'alternatives dans le but de diminuer la pression sur la population carcérale et ce, en adéquation avec *la note d'orientation de 1996* dans laquelle le ministre affirme clairement que la peine d'emprisonnement doit constituer le remède ultime. A l'inverse, la dernière circulaire du 9 août 2003 ignore, à dessein, l'objectif de diminution de la population carcérale.

Dans les faits, si le politique a, à chaque étape décisive, envisagé l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le CNSE adopte une logique plus « qualitative » visant à assurer l'encadrement et le contrôle en priorité à tout autre objectif. Le SCI, quant à lui, tente de s'y retrouver parmi ces objectifs plutôt contradictoires, tout en regrettant une absence de clarification de ceux-ci. Les directeurs des établissements pénitentiaires semblent également contrariés par ces doubles injonctions : ils doivent proposer les candidats mais ont le sentiment que, pour ceux qui sont proches de la libération conditionnelle, la sévérité du

316 R.Bas, Visite…, *op. cit.* p. 25.

contrôle risque surtout de leur « saper » les chances de se voir octroyer une libération conditionnelle, en cas d'échec de la mesure de surveillance électronique, par exemple.
Faire le lien entre « relations tendues » et objectifs épars nous contraint également à regarder du coté de la politique d'évaluation ou plutôt, comme nous allons le voir, de son absence.

IV. Quelle politique d'évaluation ?

Pour rappel, l'expérience mise en place devait s'accompagner d'une recherche évaluative menée par l'université de Leuven (K.U.L). Il s'agissait surtout d'interroger les détenus par rapport à leur vécu de la mesure de surveillance électronique. Cette recherche ne fut toutefois pas prise en compte comme élément valable d'évaluation. Selon Ralf Bas, il y a eu un désaccord d'ordre méthodologique lié à l'insuffisance en nombre des entretiens effectués (« seulement 18 entretiens sévèrement sélectionnés»). De plus, l'absence de budget de prolongation de la recherche lors du départ du ministre De Clerck qui l'avait commandité, a renforcé l'ignorance volontaire de ses résultats.

Ralf Bas ne semble pas chagriné par l'absence d'évaluation externe et semble même prôner la mise en place d'évaluations internes : « nous avons décidé de libérer un membre du personnel pour l'évaluation scientifique et statistique. Cette évaluation permanente est intéressante pour le travail journalier mais aussi pour une évaluation de la surveillance comme alternative à la peine classique d'emprisonnement »[317]. Peu après cette décision, la personne en charge de cette mission a été transférée dans un autre service. Actuellement, un membre du CNSE a, entre autres taches, celle de récolter des données quantitatives. En outre, il semblerait que Ralf Bas collabore avec des scientifiques (Ch. Beyens et D. Kaminski) pour compiler et analyser les données en vue de publication. On ressent clairement une certaine réticence à diffuser les informations chiffrées, tant à notre égard[318], qu'à l'égard du Cabinet du ministre qui ne semble, par ailleurs, pas spécialement demandeur. Ralf Bas craint, à cet égard, qu'une diffusion des données ne pousse le Cabinet à étendre la mesure sans renforcer le cadre du personnel existant. Cette objection rappelle la logique dominante du CNSE : privilégier le contrôle et l'encadrement sur tout autre objectif.
Il est à remarquer que cette position du directeur contredit sa critique, lors de nos premiers entretiens, de l'absence d'évaluation correcte et d'absence d'intérêt des scientifiques pour la matière (en comparaison avec, par exemple, la justice réparatrice).
Les éléments d'évaluation que nous allons présenter ici découlent donc de données éparses recueillies dans différentes sources (tableaux, presse, entretiens, réponses aux questions parlementaires, etc.).

A / Nombre de personnes soumises à la mesure de surveillance électronique

L'expérience-pilote s'est déroulée entre mars 1998 et 2000 dans la région du Brabant flamand et wallon. Pendant cette période, seule une vingtaine de détenus ont été concernés par la mesure. En novembre 1998, Mr. Didier Reynders (président du groupe PRL-FDF) posa une question orale[319] au ministre de la Justice de l'époque, Mr. Van Parys, sur l'évaluation de l'expérience pilote telle qu'annoncée dans la note de politique générale. Dans sa réponse le

317 Dans discours de Freiburg, juin 2002.

318 Si lors des premiers entretiens, nous avons obtenus quelques données et tableaux, lors de notre seconde visite, nous sommes revenus bredouilles.

319 Question orale de M. Didier Reynders au ministre de la Justice sur « l'expérience belge en matière de surveillance électronique de détenus » (n° 1591), *Chambre des Représentants de Belgique*, Législature 49e, SO 1998-1999, Annales, COM 16.11.1998, C 667 - 26 - 27.

ministre rappelle « qu'au départ de l'expérience, 50 à 100 individus contrôlés ont été proposés comme objectif », que suite aux débuts difficiles, « le nombre de candidats retenus demeurait restreint (8 personnes) et l'on s'est vite rendu compte que cette expérience serait trop limitée pour permettre de procéder à une évaluation efficace. C'est la raison pour laquelle il a été décidé que l'expérience ferait l'objet d'une évaluation interne approfondie dès le 1er octobre 1998. Cette évaluation intermédiaire a révélé la nécessité de préciser la répartition des taches entre les différents services associés à cette surveillance, ainsi que la nécessité de revoir les critères de sélection. Cette évaluation a été traduite dans une nouvelle directive, qui entrera en vigueur dans les prochains jours. (…) Elle permettra, rajoute-t-il, « une meilleure évaluation du système visant à réaliser un mode de surveillance tout à fait actuel ». Les nouvelles directives feront l'objet d'une nouvelle évaluation après une période de 6 mois.

Il faudra attendre septembre 2001 pour voir une augmentation des surveillés (110 détenus). En juin 2002, le nombre s'élevait à plus ou moins 200 détenus. Actuellement, le nombre tourne autour de 270 détenus, chiffre qui devait normalement être atteint en 2001. Ce chiffre constitue, pour le CNSE, un maximum par rapport aux moyens humains et financiers si l'on souhaite maintenir un suivi de qualité. La dernière circulaire du 9 août 2002 mentionne, quant à elle, la nécessité de procéder à des futures modifications pour atteindre le chiffre de 600. Ce chiffre est revu à la baisse en comparaison avec l'objectif du ministre, de 1000 surveillés dans le cadre du projet de loi relatif *au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime en cas d'élargissement de l'auteur et à l'optimalisation de la capacité carcérale*.

B / Profils des surveillés

En l'absence d'un recensement global, nous ne disposons que de données éparses via différentes sources. Dans une réponse du ministre à un parlementaire[320], nous apprenons qu'environ 94,2 % de cette population est de sexe masculin. La proportion de femmes détenues placées sous surveillance électronique est relativement plus grande (5,8%) que dans la population carcérale « classique » (4,13%). Pour ces dossiers, la répartition selon le rôle linguistique est de 32,2% de francophones contre 67,8 % de néerlandophones.
Depuis 2000, 80 % des candidats sélectionnés sont ceux se trouvant dans la catégorie des condamnés à moins de 3 ans.

C / Budget et coûts

Le budget est passé de 250.000 Euros (avec quatre personnes affectées au suivi des surveillés) à 25 millions d'Euros, lors de la création du Centre National de Surveillance électronique en 2000. En 2002, le budget est pronostiqué à 40 millions d'Euros.

Quant aux coûts, les pronostics sont contradictoires :
- La SE coûtera 23 millions d'Euros pour 500 détenus qui purgent en moyenne 60 jours de détention à domicile (soit 77 euros par jour et par détenu alors qu'en prison un détenu coûte 91 euros par jour).
- En se basant sur l'objectif des 300 détenus sur une base journalière, le coût moyen pour l'exercice budgétaire 2002 s'élèvera à 33 euros par jour[321].

320 Question orale de M. Didier Reynders au ministre de la Justice sur « l'expérience belge en matière de surveillance électronique de détenus » (n° 1591), *Chambre des Représentants de Belgique*, Législature 49e, SO 1998-1999, Annales, COM 16.11.1998, C 667 - 26 - 27.

321 R.Bas., Visite…, *op. cit.* p. 25.

- Si un grand nombre de détenus se trouvent sous SE, le coût sera de 46 euros par jour pour la SE pour 90 à 100 en prison[322].

Nous ne pouvons ici qu'émettre des réserves à l'égard de ces « pronostics » qui ne tiennent d'ailleurs pas compte de ce que D. Kaminski[323] appelle « les coûts latéraux associés aux échecs » en cas donc de renvois en prison pour récidive ou pour infraction technique.

D / Durée et déroulement de la mesure

Pour l'ensemble de la population sous SE, la durée moyenne est de plus ou moins 60 jours. Dans certaines situations, dans le cadre de la libération conditionnelle, les conseillers du SCI nous expliquent que la durée peut atteindre quelques mois (au cas où il y aurait de multiples reports).
Selon le directeur du Centre (Ralf Bas)[324], 3/4 des détenus trouvent une occupation utile ou un emploi[325]. « Depuis le 1er octobre 2000 : dès le premier jour de SE, environ 55 % des détenus travaillent ; 5 % participent à une formation ; 5 % suivent une thérapie médicale ou psychosociale ou accomplissent des taches ménagères. Parmi les autres, 10 % trouvent du travail au cours de la mesure »[326]. En avril 2002, en réponse à une question parlementaire, le ministre[327] indique que « des études ont révélé que plus de 50% des détenus travaillent ou suivent une formation dès le début de la surveillance électronique et au cours de la mesure, 25% des candidats trouveront un emploi ou du temps utile en vue d'une réinsertion sociale réussie ». Il est évident que la sélection rigoureuse des candidats, telle qu'exposée plus haut, joue un rôle important dans ces chiffres.
Nous n'avons pas d'élément d'évaluation de la guidance sociale, ni d'élément pour savoir ce qu'il en est une fois la mesure terminée en terme de « réinsertion durable ».

E / Echecs de la mesure

Selon Ralf Bas[328], « depuis le 1er octobre 2000, 23 échecs ont été dénombrés sur 292 surveillances électroniques. Il ne s'agit toutefois pas de 23 détenus ayant commis de nouvelles infractions ou s'étant soustraits à la surveillance électronique et qui se trouveraient encore dans la nature. Ces échecs concernent en grande partie les détenus qui enfreignaient systématiquement les conditions de la surveillance électronique et qui ont dés lors réintégré la prison, à la demande de la direction du Centre national pour la surveillance électronique. Les autres échecs sont dus à des détenus ayant commis de nouveaux faits délictueux et qui ont donc été réincarcérés à la demande du parquet. Mais ici aussi quelques nuances s'imposent. Les nouveaux faits délictueux dataient généralement d'avant la période de surveillance électronique. Depuis octobre 2000, pour autant qu'on le sache, seules 4 personnes ont commis de nouvelles infractions pendant la surveillance électronique. Les délits étaient à chaque fois moins graves. Le fait que pour deux de ces détenus, le parquet ne s'est même pas opposé à la poursuite de la mesure en témoigne. Reste 4 détenus pour qui la surveillance électronique

322 Dans discours Freiburg, juin 2002.

323 D.Kaminski., *op. cit.* p. 639.

324 *Antenne*, septembre 2001.

325 Dans ce pourcentage, il faut savoir que 58 % avait déjà un travail ou une formation avant la mise en place de la mesure.

326 R.Bas., Visite…, *op. cit.* p. 25.

327 Réponse à la question n° 598 de M. Martial Lahaye du 19 avril 2002, Chambre, 4e session de la 50e législature, 2001-2002.

328 R.Bas, Visite…, *op. cit.* p. 26.

était devenue trop lourde pour diverses raisons et qui ont préféré se retirer de la mesure. Une étude internationale récente mentionne en outre des taux d'échec allant de 10 % à 20 % ». Des résultats similaires sont donnés [329] par le ministre : « seuls 12,2 % des dossiers ont donné lieu à une décision de réincarcération, principalement dans une perspective préventive ou disciplinaire. Ce résultat, poursuit le ministre « constitue un résultat encourageant et correspond aux résultats moyens connus au niveau international ».

La question se pose du maintien de ce pourcentage en cas d'une plus grande application de la mesure ? Selons Ralf Bas, « si nous continuons à appliquer les mêmes procédures de sélection rigoureuse et à considérer notre responsabilité de la société comme étant notre mission première, le nombre d'échecs restera sous contrôle ». Lors des entretiens avec les directeurs du CNSE, nous avons fortement ressentis cette « phobie de l'échec ». Selon ceux-ci, la logique adoptée consiste à réincarcérer avant de devoir éventuellement faire face à un « véritable échec ». Cette logique de « surestimation des risques » donne une idée de la sévérité du contrôle, confirmée par un conseiller du SCI pour qui « il y aurait une augmentation des détenus qui refusent la SE à cause de cette situation ». Une telle logique, qui augmente les risques de réincarcérations, a vraisemblablement des conséquences en termes de libération conditionnelle. A cela s'ajoute un plus grand risque pour les détenus qui restent des mois en surveillance électronique à cause des reports de leur libération conditionnelle. En outre, il semblerait que les conditions émises à la mesure de surveillance électronique soient plus nombreuses et strictes que celles émises à la libération conditionnelle. Il s'agirait que quelque sorte d'un « test de résistance » au contrôle extra-muros. Le même conseiller nous explique, par ailleurs, qu'il est souvent tenté d'octroyer une mesure de surveillance électronique aux détenus pour qui il existe une crainte de non soumission aux conditions de la libération conditionnelle. N'ayant pas de précisions sur quelles sortes de détenus se retrouvent dans les pourcentages des taux de réincarcérations, nous ne pouvons confirmer ou infirmer ces craintes. Selon certaines études[330], on apprend que le taux de révocations pour infraction technique est deux fois plus élevé que le taux de révocation des libérations conditionnelles ordinaires. Ce qui permet de poser l'hypothèse que « non seulement l'assignation ne divertit que très peu de monde de la prison, mais, à nouveau, elle y envoie un contingent supplémentaire par le simple effet de révocations techniques »[331]. En somme, on peut à de multiples égards voir la primauté de la « gestion du risque » sur tout autre objectif plus comme la réinsertion ou la réparation.

V / Perspectives d'avenir

Actuellement, l'objectif des 600 détenus sous surveillance électronique est mis en suspens car il manque l'accord du ministre du budget et des finances. Il semblerait que la situation doive rester inchangée jusqu'aux nouvelles élections (juin 2003).
Une autre attente des acteurs est le projet de loi relatif *au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime en cas d'élargissement de l'auteur et à l'optimalisation de la capacité carcérale*. Ce projet vise à rendre opérationnel le Plan fédéral de sécurité et a été approuvé par le Conseil des ministres en mars 2001. Il a reçu l'avis du Conseil d'Etat et doit encore être voté au Parlement. Ce

329 Réponse à la question n° 598 de M. Martial Lahaye du 19 avril 2002, Chambre, 4e session de la 50e législature, 2001-2002.

330 D.J Palumbo., M.Clifford., Z.K.Snyder-Joy., From net-widening to intermediate sanctions : the transformations of alternatives to incarceration from benevolence to malevolence, in J.M Byrne, A.J Luriglio, J.Petersilia., *Smart sentencing. The emergence of intermediate sanctions*, 1992, 229-244.

331 D.Kaminski., *op. cit.* p. 643.

projet de loi, rebaptisé « loi des quotas » poursuit quatre objectifs : informer les victimes des moments clés du parcours de détention de leur auteur (libération anticipée, surveillance électronique, congés pénitentiaires, permissions de sortie, suspension de la peine, semi-liberté, extradition et fin de peine) ; assortir ces mesures d'un meilleur contrôle ; mettre un terme à l'impunité des courtes peines (la loi permettra aux parquets de faire exécuter les courtes peines (moins de 4 mois) sous la forme d'une peine de travail ou d'une surveillance électronique ; fixation de la capacité de chaque prison. Par rapport à ce dernier objectif, l'administration disposera d'un certain nombre d'instruments dont la surveillance électronique : "la surveillance électronique doit devenir un des principaux instruments permettant de contrôler l'inflation pénitentiaire (…). Le présent article du projet donne un fondement légal à cette importante modalité d'exécution de la peine"[332].

L'article 18 du projet est libellé en ces termes :
« 1- En vue de la gestion de la capacité carcérale, la décision de placer un détenu condamné sous surveillance électronique est de la compétence du Ministre.
2- Compte tenu des critères fixés à l'alinéa suivant, le Ministre établit des directives dans les limites desquelles doit s'exercer la compétence visée au paragraphe précédent.
Il ne peut être fait usage de cette compétence si :

a) Il existe des indices sérieux indiquant un risque de récidive qui ne peut être pallié par la surveillance électronique même ou par l'imposition de conditions particulières supplémentaires ;
b) Le total exécutoire des peines d'emprisonnement à titre principal est supérieur à trois ans alors que l'intéressé est à plus de six mois de sa date d'admissibilité à une libération conditionnelle ;
c) Le condamné ne bénéficie pas du droit de séjour ;
d) Le condamné n'est pas d'accord avec les conditions imposées ; ou,
e) Les personnes majeures, qui résident à l'adresse où le condamné souhaite s'établir durant l'exécution de la mesure ne marquent pas leur accord.

La surveillance électronique est toujours subordonnée à la condition qu'aucun fait punissable nouveau soit commis.

Si nécessaire, la surveillance électronique est soumise à des conditions particulières concernant :

a) La prévention du risque de récidive ; et,
b) Le commencement, la poursuite ou l'intensification d'activités ou d'actions axées sur la réparation ».

Pour conclure, il y a lieu de signaler la mise en chantier depuis 1997 d'une tentative de réforme carcérale en Belgique. Un *avant-projet de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus* fut finalisé par la commission d'experts ("Dupont") en 2000 et confié aux parlementaires. Le statut juridique externe des détenus fut confié à une autre commission, la commission "Holsters". Celle-ci traite de la fixation des peines, de la possibilité d'instaurer des tribunaux d'application des peines et des différentes modalités d'exécution des peines. Elle vient de clôturer (janvier 2003) ces travaux mais on ne sait pas encore ce qu'il va en advenir. Les résultats de ses travaux auront une influence sur la matière qui nous préoccupe, la surveillance électronique étant une modalité d'exécution de la peine. Pour les personnes interrogées, peu au courant par ailleurs de l'évolution des travaux de cette commission, les enjeux seront nombreux. Pour les membres

332 Exposé des motifs, commentaire des articles, p. 89.

du SCI, la mise en place d'un tribunal d'application des peines, par exemple, impliquera de grands changements au niveau du service des cas individuels. Ils sont demandeurs, dans tous les cas, d'un cadre normatif qui permettrait une harmonisation des objectifs et des instructions claires.

La mesure de surveillance électronique trouve son origine dans une volonté de trouver des moyens de lutter contre la surpopulation pénitentiaire, par le biais d'un dispositif qui garde finalement les mêmes qualités punitives et neutralisatrices que l'emprisonnement.

Si la mesure n'a que progressivement pris une certaine ampleur en Belgique, elle s'est rapidement dotée d'une structure dotée de moyens substantiels et ce, sans mise en place d'une politique d'évaluation. Les différentes acteurs paraissent travailler de façon autonome et selon un fonctionnement « satellite ».

Cette absence d'évaluation est notamment frappante en ce qui concerne les groupes cibles et « le vécu de la mesure » : « il semble indiqué de mener parallèlement une évaluation scientifique distincte. Un aspect a systématiquement été négligé dans les différents pays où l'expérience a été tentée ; il s'agit de la manière dont l'intéressé et sa famille ont vécu cette expérience, ainsi que ses effets éventuels sur leur santé mentale »[333]. Concernant les groupes cibles, la conclusion des recherches[334] les plus sérieuses indique que les délinquants présentant les plus faibles risques de récidive ou de danger pour la population sont et seront les plus soumis à la mesure. La mesure semble porter sur une population qui présente si peu de 'risques' (délinquance mineure de gens appartenant à la classe moyenne et présentant des gages de stabilité familiale) qu'une supervision normale de la libération conditionnelle sans surveillance électronique serait sans doute efficace et surtout suffisante : « Dans cette hypothèse l'expérience pourrait bien ne pas être concluante non parce qu'elle échouerait (en termes de récidive ou de non-respect des conditions de la surveillance électronique) mais plus encore, parce que, apparemment réussie, elle n'écarterait pas la validité de l'hypothèse contrefactuelle : la réussite constatée est peut-être attribuable à la libération comme telle et non à la seule surveillance électronique » [335].
En somme, « l'obstacle crucial à ces idéaux managérialistes est relatif aux usages de la mesure, c'est-à-dire aux effets conjoints du *spectre pénal* dans lequel elle se déploie et des *groupes cibles* qu'elle favorise : il y a tout à parier et à craindre que, même dans le meilleur des cas, l'assignation à domicile sous surveillance électronique démultiplie l'action pénale plutôt qu'elle ne se substitue à la prison, en se focalisant sur des groupes cibles pour lesquels des mesures moins coûteuses, plus modérées et plus positives suffiraient ». « Ainsi, la surveillance électronique ne vaut et ne vaudra surtout jamais mieux qu'une véritable politique pénale incluant trois objectifs que la surveillance électronique met à mal : la réduction de la sévérité des peines, le développement des mesures alternatives évitant l'entrée en prison et l'accompagnement social de ces mesures, marqué par le respect du droit à la vie privée et familiale et par la promotion d'un réel objectif de réinsertion sociale »[336].

---

333 E.Stassart, Expérience de surveillance électronique en Belgique, *Vigiles, Revue du droit de police*, 1998, n° 4, p. 24.

334 Cf. Compilation des recherches in : M.Tonry., M.Lynch., Intermediate sanctions, in M.Tonry (ed.), *Crime and justice. A review of research*, vol. 20, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1996, pp. 99-144.

335 D.Kaminski., *op. cit.* p.636.

336 D.Kaminski., *op. cit.* p. 646.

Chapitre 2 : Le PSE en Espagne, l'exemple catalan

Le placement sous surveillance électronique fait désormais partie des mesures utilisées par l'Administration pénitentiaire de la Catalogne. Depuis 1996, il est envisagé dans le Règlement pénitentiaire espagnol[337] comme l'une des possibilités offertes aux détenus en milieu ouvert, et est conçu pour les détenus en fin de peine, en alternative à la semi-liberté : le PSE se présente comme une alternative à l'obligation de passer la nuit dans un centre de semi-liberté, pour les détenus qui sont en fin de peine. Cette mesure n'apparaît pas donc pas comme une alternative à l'incarcération mais comme une alternative à la semi-liberté, dans le champ des mesures du milieu ouvert. L'exemple espagnol est particulièrement intéressant du fait de l'apparent naturel avec lequel cette mesure a été adoptée. L'expérimentation et la mise en œuvre de cette mesure revient à l'Administration pénitentiaire sur la base de ce Règlement pénitentiaire.

Le Gouvernement autonome de Catalogne dispose depuis 1984 de ses propres services pénitentiaires. La Catalogne est d'ailleurs la seule communauté à avoir demandé cette compétence, et c'est en ce sens qu'elle mérite une attention particulière. Désormais, elle gère onze établissements pénitentiaires, de manière autonome. Mais il est à noter à ce propos que même si la compétence pénitentiaire a été transférée au Gouvernement autonome catalan, la base juridique est commune à toute l'Espagne[338].

Le nombre total de détenus en Espagne, au 1er septembre 2001, était de 46962, ce qui revient à un taux de détention de 117 pour 100 000 habitants[339]. L'Espagne a l'un des taux d'emprisonnement les plus importants de l'Union européenne, du fait de la plus grande sévérité du système répressif. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, la situation évolue et « si la peine de prison est toujours la peine principale pour les délits les plus fréquents, les possibilités de la suspendre ou de la remplacer par une amende ont été accrues. Bien que certaines peines soient réduites, la rédemption de peines par le travail en détention est éliminée, le condamné devant exécuter les trois quarts de sa peine pour pouvoir bénéficier de la liberté conditionnelle[340] ». Cependant, la réhabilitation est au cœur du système pénitentiaire espagnol. L'article 25-2 de la Constitution espagnole établit que les peines de prison doivent tendre à la rééducation et à la réinsertion sociale. D'où l'importance accordée au programme de « traitement rééducateur » du condamné.
« La possibilité de disposer de permissions et d'exécuter la peine dans un établissement ouvert exige que la personne ait accompli un quart de sa peine. En revanche la liberté conditionnelle ne peut s'obtenir qu'une fois exécutés les trois quarts de la peine, les deux tiers dans certains cas.[341] » La capacité de réhabilitation du système pénitentiaire catalan est bien meilleure que celle de l'Espagne. En Catalogne, le nombre de personnes exécutant leur peine dans une prison ouverte se situe autour de 17% du nombre total de condamnés, alors que pour

---

337 Décret royal 190/1996, du 9 février 1996, paru au Bulletin officiel espagnol le 15 février 1996, n°40, p. 5380, rectifié au Bulletin officiel espagnol du 8 mai 1996, n°112, p. 15896.

338 Entretien avec Marc Ceron le 29 mai 2002, Direction de l'Administration pénitentiaire de Catalogne.

339 Pierre V. Tournier, *SPACE I (Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe), Enquête 2001*, 10 avril 2002 - version définitive, Conseil de l'Europe, 48 p.

340 José Cid Moliné, « Le système pénitentiaire en Espagne », in *Revue française d'administration publique*, n°99, juillet-septembre 2001, pp. 502 sq.

341 *Ibid.*, pp. 508 sq.

l'Espagne, il est de 6%. Ce qui s'explique, pour J. Cid Moliné, par le fait que la philosophie de la réhabilitation a été mieux acceptée par l'administration pénitentiaire catalane. C'est donc dans cette logique que l'administration pénitentiaire catalane a choisi d'expérimenter le placement sous surveillance électronique, de manière à libérer des places dans les prisons ouvertes.
L'expérimentation a été décidée par le Ministère de la Justice du Gouvernement autonome catalan en juin 2000, et l'utilisation de la surveillance électronique semble s'être imposée d'elle-même, dans la continuité de ce qui se faisait aux Pays-Bas, modèle de référence pour l'Administration pénitentiaire catalane. L'extension du projet pilote s'est faite d'août 2001 à juin 2002, la généralisation s'est faite à partir de juillet 2002 et fin 2004, 125 personnes devraient être placées sous surveillance électronique en Catalogne (fin 2003, il devrait y en avoir une centaine)[342].

Les réactions à cette mesure ont été dans l'ensemble très positives. Il n'y a pas eu d'opposition entre les représentants de l'Administration pénitentiaire catalane et les acteurs professionnels externes concernant 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, et ce 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[343].
Ramón Parés évoque bien les réticences de certains, concernant le délitement du système de contrôle pénal, le caractère non progressiste du PSE, la peur de la technologie, les craintes pour les libertés individuelles[344], mais ces positions apparaissent comme marginales et surtout peu importantes dans le processus décisionnel. Toutes les personnes rencontrées sont allées dans le même sens : en fait, en Espagne, on ne perçoit ce dispositif que comme une question technique, et non éthique[345].

La Catalogne a par ailleurs expérimenté une utilisation du bracelet électronique dans un tout autre contexte, celui de l'assistance aux victimes de violences conjugales. Le bracelet n'est plus envisagé ici comme un moyen de contrôle du condamné, mais comme un système de télé-alerte pour la victime potentielle de violences conjugales. Cette expérience semble cependant, à l'heure actuelle, définitivement mise de côté, et ce pour différentes raisons, des plus pragmatiques aux plus idéologiques. Cependant, cette tentative est tout à fait intéressante et constituait pour nous un moyen d'étudier l'utilisation de la surveillance électronique dans une toute autre optique. C'est l'une des raisons qui nous a poussé à approfondir l'exemple catalan.

Nous envisagerons donc tout d'abord l'utilisation plus « classique » de la surveillance électronique comme alternative à la semi-liberté, en nous intéressant à ce cadre juridique particulier qui n'a pas nécessité de débat législatif, ni suscité de débats idéologiques. Puis nous analyserons l'utilisation particulière de la surveillance électronique comme moyen au service des victimes et non plus comme alternative à l'incarcération, donnant ainsi un tout autre sens à la surveillance électronique et à l'utilisation des nouvelles technologies.

342 Entretien avec Ramón Parés i Gallés, Directeur de l'Administration pénitentiaire catalane, le 6 novembre 2002, Direction de l'Administration pénitentiaire de Catalogne.

343 Entretien avec Ramón Parés, *op. cit.*

344 Ramón Parés, « Ejecución penal mediante control electrónico : presente y futuro », en *Poder Judicial*, 1997, n°46, pp. 259-272.

345 Entretien avec Marc Ceron, *op. cit.*

I/ Le PSE comme alternative à la semi-liberté

Le législateur espagnol n'a pas osé introduire le placement sous surveillance électronique dans le catalogue des peines du Code Pénal de 1995. Cependant il a laissé la porte ouverte à une « certaine expérimentation dans le cadre pénitentiaire[346] ». Il convient donc d'analyser le cadre de cette expérimentation avant de nous attarder plus précisément sur l'expérimentation catalane.

A. Le cadre juridique du recours au placement sous surveillance électronique

Le cadre juridique général est donc celui défini par le Règlement pénitentiaire dans la continuité du nouveau Code pénal. Il n'y a donc pas eu en Espagne de débat législatif au niveau national, et le Règlement pénitentiaire a été adopté par l'exécutif en 1996, ouvrant ainsi la voie à la surveillance électronique. Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation relevant de l'Administration pénitentiaire, nous étudierons donc celles choisies par l'Administration pénitentiaire catalane.

1. Le cadre juridique général

Le nouveau Code pénal espagnol adopté en 1995 ne prévoit pas l'application du système de surveillance électronique comme alternative à l'incarcération. C'est le nouveau Règlement pénitentiaire de 1996, qui a suivi le Code pénal, qui fait référence à cette nouvelle modalité de sanction[347]. Le règlement pénitentiaire s'est inspiré des nouvelles pratiques et techniques pénales expérimentées au niveau international, et notamment s'est saisi de la problématique des nouvelles technologies et de ce qu'elles pourraient apporter en matière d'exécution des peines. C'est à ce titre que l'article 86.4 du règlement pénitentiaire, inséré dans le chapitre consacré au régime ouvert, a prévu que les détenus en semi-liberté pourraient, dans la dernière phase de l'accomplissement de la peine et en cas de bonne conduite, bénéficier d'une mesure de placement sous surveillance électronique (PSE) en milieu ouvert. Aucune durée n'est déterminée.

Article 86-4 : « En général, le temps minimum de séjour au Centre [de semi-liberté] sera de huit heures par jour, avec obligation de dormir dans l'Etablissement, sauf quand, de manière volontaire, le détenu acceptera le contrôle de sa présence hors du Centre au moyen de dispositifs électroniques adéquats fournis par l'Administration pénitentiaire ou d'autres mécanismes de contrôle suffisant, auquel cas il n'aura à rester dans l'Etablissement que durant le temps fixé dans son programme de traitement pour la réalisation d'activités de traitement, entretiens et contrôles de présence. » (traduit par nos soins)

Ramón Parés, Directeur de l'Administration pénitentiaire catalane, précise que les autres moyens de contrôle auxquels fait référence l'article 86-4 ne sont rien d'autres que ceux dont se sert l'Administration pénitentiaire pour le contrôle des libérés conditionnels, c'est à dire les travailleurs sociaux auprès des services sociaux pénitentiaires. Ce qui permet, selon lui, d'avoir un contrôle plus ou moins total sur la personne.

La possibilité laissée par le législateur de mettre en place une expérience de surveillance électronique existe, mais donc dans un cadre très restreint, celui du régime ouvert pénitentiaire. Diverses expériences locales ont vu le jour, sous la responsabilité des Administrations pénitentiaires responsables. En février 2002, 34 centres pénitentiaires

346 Ramón Parés i Gallés, « Ejecución penal mediante control electrónico : presente y futuro », *op. cit.*

347 Ibidem.

expérimentaient le dispositif, notamment la province des Asturies[348]. Nous n'avons retenu que l'expérimentation catalane pour les raisons précédemment évoquées.

2. Le cadre juridique de l'expérimentation catalane

C'est dans le cadre juridique posé par le Règlement pénitentiaire de 1996 que la Catalogne a expérimenté la surveillance électronique. Elle a beaucoup regardé du côté des expériences étrangères. L'Administration pénitentiaire s'est beaucoup inspirée du modèle hollandais[349] : le modèle suédois était trop éloigné de la situation espagnole pour que la Catalogne puisse en tirer des enseignements ; de même pour le dispositif anglais accordant une place trop importante aux entreprises privées dans le suivi de la mesure. Le modèle est donc celui des Pays-Bas, d'abord, parce que le pays est de taille assez similaire, avec une administration de même niveau. Ensuite, pour ce qui concerne l'installation du dispositif, parce qu'elle y est accomplie par une équipe d'éducateurs afin de permettre une meilleure connaissance du dispositif technique et de les impliquer dès le début de l'opération. Enfin, en ce qui concerne l'importance donnée au suivi social et éducatif pendant la période du PSE, le principe hollandais est que le dispositif n'a d'intérêt que s'il est accompagné de mesures de traitement : il faut une implication professionnelle totale et une adaptation à chaque placé du suivi et du contrôle.
Le projet pilote de la Direction générale des services pénitentiaires[350], décidé en juin 2000 et mis en place en novembre 2000, faisait état d'expériences étrangères, à la fois dans des pays européens, comme la Grande-Bretagne, la Suède, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, l'Allemagne, la France, mais aussi non-européens, comme les Etats-Unis, l'Australie, le Canada ou même Singapour, en matière de surveillance électronique. Il insistait sur la nécessité de l'expérimentation par le biais de projets pilotes avant l'implantation définitive du système. Le dispositif de surveillance électronique n'était prévu, à l'origine, que pour une période de six mois au plus. L'accord de la personne et celui de l'entourage de la personne était nécessaire. Enfin, le placement sous surveillance électronique devait être inclus dans un programme individuel de traitement.
Les objectifs du projet visaient d'une part à diversifier les modalités de vie en milieu ouvert, et ainsi à disposer d'alternatives selon les différents profils. D'autre part, ce projet pouvait permettre d'essayer cette mesure en vue de l'appliquer par la suite à d'autres mesures de contrôle électronique. Il permettait également de développer une mesure incluse, mais non testée, du dernier Règlement pénitentiaire.

Le projet initial prévoyait le placement de 25 détenus, 20 hommes et 5 femmes, sélectionnés dans toutes les unités du régime ouvert de Catalogne. Ils devaient répondre à différents critères comme n'avoir plus qu'un reliquat de peine inférieur à 2 ans. D'autre part, les candidats au PSE devaient pouvoir justifier d'une situation stable pour pouvoir accéder à la mesure, à savoir : au moins un emploi à mi-temps, ne pas avoir de problèmes de toxicomanie ou suivre un traitement, etc. En revanche, aucun groupe de condamnés n'en était a priori exclu. A la fin de la mesure, c'est le Centre pénitentiaire en charge de l'expérimentation, la prison de Wad-Ras de Barcelone, qui devait prendre la décision de poursuivre ou non la mesure, au cas par cas.

---

348 « Una pulsera electrónica permite a dos presos de Villabona dormir en casa », in *La Nueva España*, 22 février 2002.

349 Entretien avec Marc Cerron, *op. cit.*

350 « Projet pilote d'application des dispositifs électroniques dans le cadre pénitentiaire de la Catalogne », Direction Générale des Services Pénitentiaires et de Réinsertion, Gouvernement autonome de Catalogne, Ministère de la justice, décembre 2000-juin 2001, 8 p.

B. L’expérimentation de placement sous surveillance électronique catalane

Cette expérimentation de PSE devait commencer en octobre 2000 après une période d'analyse, durant l’année 1999, des expériences de ce type engagées dans d’autres pays. Elle devait prendre officiellement fin en octobre 2001. En fait, le projet pilote a duré de novembre 2000 à juillet 2001, la phase d’extension du projet ayant débuté dès août 2001. La mise en œuvre s’est faite dans un premier temps dans la province de Barcelone.

1. La mise en œuvre du PSE dans la région de Barcelone

Initialement, il y a eu 48 candidats sélectionnés dans une prison à régime ouvert et ayant accompli déjà au moins 8 mois d'incarcération[351]. Finalement, sur ces 48 candidats, 30 ont été sélectionnés dont 26 ont effectivement participé au projet (21 hommes et 5 femmes). La moyenne d'âge des participants était de 33 ans, condamnés pour les motifs suivants : trafic de drogue (57,69 %), atteintes aux biens (19,23 %) et fraude (23,08 %). La moyenne de durée de leur peine était de 5 ans et 9 mois, selon un éventail allant de 27 mois à 9 ans et 6 mois. La moyenne du temps déjà passé en prison par ces personnes était de 10 à 11 mois, avec un panel de deux mois jusqu'à deux ans et un mois. La moyenne de leur reliquat de peine était de 17 mois, allant de 7 à 28 mois. La très grande majorité des candidats était dans des situations stabilisées : tous avaient un travail, 57, 69 % vivaient en couple (dont certains avec un ou plusieurs enfants) et 38,46 % avec leurs parents. Seulement 7,69 % d'entre eux étaient engagés dans un traitement contre la toxicomanie. L'accord du détenu était nécessaire, mais aussi celui de la famille. Deux motifs le justifient : d'une part car c'est une condition de réussite de la mesure ; ensuite, pour des problèmes de responsabilité.

L'application s'est faîte en leur fixant des obligations horaires de présence, lesquelles ne devaient pas excéder celles qu'aurait eu à supporter un détenu incarcéré dans une prison à régime ouvert, soit un maximum de 8 heures et pas le week-end, puisque les détenus en semi-liberté ont le droit de rester chez eux du vendredi matin au dimanche soir.

2. Bilan et perspectives

Au final, l’Administration pénitentiaire n’a enregistré que deux échecs. Par contre, le bracelet a pu être retiré, puis réinstallé : il a été retiré sur six personnes, puis replacé sur quatre. En effet, c'est le service pénitentiaire catalan qui décidait de la mesure, mais le ministère public pouvait décider de faire appel de la décision. C'est alors le juge qui décidait du retrait ou non de la mesure, ce qui a parfois entraîné certaines hésitations. Certains procureurs ont ainsi pu trouver le dispositif trop permissif, considérant que cela équivalait à accorder une libération conditionnelle.

Après une année d'expérimentation, le bilan dégagé a été très positif :

- En termes de contrôle, les améliorations techniques ont rendu le dispositif de plus en plus sûr. L'idée de punition demeure, mais elle s'exerce de façon nettement plus positive qu'en prison ;
- En maintenant la personne dans la communauté, on évite sa désocialisation, notamment en lui permettant d'exercer une activité professionnelle, et c'est le premier objectif que l'on doit assigner à cette mesure ;

---

351 Ces données sont principalement issues du rapport d’« Evaluation du projet pilote d’application des dispositifs électroniques dans le cadre pénitentiaire de la Catalogne », Direction Générale des Services Pénitentiaires et de Réinsertion, Gouvernement autonome de Catalogne, Ministère de la justice, janvier 2002 et de l’entretien avec Marc Cerron, *op. cit.*

- Les effets positifs sur la famille, le maintien des relations avec cette dernière, ont été notables. L'Administration pénitentiaire n'a pas noté de ce point de vue de difficultés particulières.

Cependant, plusieurs obstacles à l'efficacité de la mesure ont émergés. L'Administration pénitentiaire a ainsi pu identifier trois situations à risques :

- Le placement sous surveillance électronique de personnes condamnées pour violences domestiques demeure problématique. Des violences domestiques peuvent se reproduire. L'Administration pénitentiaire n'a pas de moyens de le savoir ;
- Concernant les anciens toxicomanes sous méthadone, le PSE peut entraîner chez eux une fausse idée d'autocontrôle ;
- Pour ce qui concerne les mesures de ce type prises pour les plus jeunes, la question de leur responsabilité et de leur autonomie reste posée.

L'Administration pénitentiaire s'est aussi aperçue que contrairement à ce qu'elle pensait, il n'y avait pas de problèmes pour étendre la mesure au-delà de six mois. En fait, 66,66 % des candidats sont restés dans le programme pendant 11 mois. Elle est sure que l'explication vient de la progressivité du régime et de l'absence de contrôle pendant le week-end. Aussi, dans le futur, la mesure pourra être mise en œuvre jusqu'à 12 mois.

D'autres effets positifs ont pu encore être enregistrés :

- D'abord, la mesure contribue à la réduction de la population incarcérée. D'ailleurs, si l'Administration pénitentiaire catalane atteint son objectif dans les trois années à venir, c'est l'équivalent de 10 à 12,5% de la population carcérale qui pourra être placée en surveillance électronique. Maintenant cela ne saurait être son objectif principal, car cette réduction dépend d'un ensemble d'autres mesures. Elle est une solution aux côtés d'autres.
- Ensuite, elle permet de restaurer un régime progressif. Elle peut ainsi être une étape transitoire préalable à une libération conditionnelle.
- D'un point de vue organisationnel et économique, cette mesure est beaucoup plus économique (6€/jour) que l'incarcération, car l'Administration pénitentiaire prend aussi en compte le fait que chaque participant au programme de surveillance électronique libère une place en prison en régime ouvert, sans nécessiter d'investissements supplémentaires. Les marchés viennent d'être renouvelés pour la période 2002-2004 avec une entreprise israélienne.

C'est pourquoi le dispositif va se développer dans les années à venir. Le programme a repris et a été étendu à partir du 15 mai 2002. 2002 est pour l'Administration pénitentiaire une année de prise de décision. Il est prévu de passer à 55 placés par jour pour la fin 2002, puis à 100 pour 2003 et à 125 en 2004, l'objectif étant que progressivement toute la Catalogne, les quatre provinces, puisse disposer de cette mesure. A l'avenir, l'Administration pénitentiaire envisage encore de renforcer le développement du PSE en utilisant la mesure pour contrôler les arrêts de fin de semaine, prévus dans le règlement pénitentiaire[352].
N'ayant pas suscité de débats particuliers et mis en place avec succès dans un Centre pénitentiaire pilote, le PSE comme alternative à la semi-liberté est une expérimentation qui devrait être étendue à toute la Catalogne, d'ici 2004. La Catalogne a également expérimenté, dans une toute autre logique ce PSE, et ce dans le but de renforcer la protection des victimes de violences conjugales.

352 Entretien avec Marc Ceron le 29 mai 2002, Direction de l'Administration pénitentiaire de Catalogne.

II/ Le PSE comme protection des victimes de violences domestiques

Il ne s'agit plus ici de placer le condamné, en l'occurrence le conjoint violent, sous contrôle électronique, mais de donner un moyen à la victime, la femme battue, de se protéger d'une éventuelle récidive. D'autres communautés espagnoles ont mis en place des expérimentations similaires, mais de manière très sporadique. En 2000, par exemple, une expérience similaire a été faite avec une femme victime de son fils, au sud du Pays basque. Nous étudierons donc le dispositif envisagé, avant d'essayer de comprendre les raisons de la non-poursuite de cette expérimentation originale.

Cette idée d'expérimenter le placement sous surveillance électronique des femmes battues est née à l'Institut catalan de la femme. Cet Institut est un organisme indépendant, jouant un rôle de coordination des plans pour le Gouvernement relatifs à l'égalité des chances pour les femmes. Il coordonne notamment le plan contre la violence domestique[353], issu d'une motion approuvée par le Parlement de Catalogne, le 27 avril 2000.

L'Institut[354] souhaitait avant tout inverser une tendance qui pour lui pénalisait la femme-victime : en effet, il a pu faire le constat que lorsqu'il y a violences domestiques, les femmes sont obligées le plus souvent, en plus d'être victimes de la violence de leur conjoint, de quitter leur domicile : elles sont donc doublement victimes. L'idée est donc née d'une volonté d'essayer tous les moyens possibles pour inverser ceci, et dans la continuité, la surveillance électronique est apparue comme un moyen supplémentaire dans la protection de la victime.

A. Le dispositif envisagé

Le PSE a donc fait son apparition dans le cadre de la lutte contre les violences domestiques. Cette tentative s'explique par le fait qu'en 1998, il y a eu un véritable « boom » de la violence domestique[355]. Est créé alors le groupe régional sur la violence domestique[356]. Pour répondre à cette dernière, une protection policière est mise en place pour les victimes. Le juge va prononcer une ordonnance de protection de la victime, après qu'elle a porté plainte, et le commissariat local est sollicité pour la mise en place de cette protection. La victime ne doit pas être approchée à moins de un mètre. L'article 544 bis du Code de procédure criminelle[357]

353 Ce plan d'action définit la violence domestique comme des conduites agressives exercées sur les membres les plus faibles d'une famille par d'autres membres de la famille, particulièrement contre la femme.

354 Entretien avec Josefina Balls, Chef du Service de l'Organisation et du Suivi du Plan d'Action du Gouvernement, à l'Institut Catalan de la Femme à Barcelone, le 29 mai 2002

355 Entretien avec Francesca Peres, Caporal dans les Mossos d'Esquadra, le 28 mai 2002, à Gérone. Ce « boom » est lié à un fait divers. Une femme après avoir témoigné à la TV des violences qu'elle subissait de la part de son mari a été brûlée par ce dernier. Il y a eu alors subitement une très forte augmentation des dénonciations des violences domestiques (de 24 à 1750 plaintes). Cela a permis une prise de conscience de l'importance de ces problèmes et une commission sur les violences conjugales a alors été créée. Intervient aussi la réforme du code pénal de 1999, par la Loi organique 14/1999, du 9 juin 1999, de modification du Code pénal de 1995, en matière de protection des victimes de mauvais traitements, et du Code de procédure criminelle.

356 Le commissariat central est à Gérone. Il y a neuf commissariats dans la région policière. Chaque commissariat protège les femmes de son territoire, et pendant une année s'il n'y a pas d'incidents. 200 femmes sont sous la protection de la police actuellement, la région policière représente de 400000 à 500000 personnes. 80 femmes sont protégées à Gérone (/100000 habitants).

357 Artículo 544 bis. Modificado por Ley Orgánica 14/1999 : En los casos en los que se investigue un delito de los mencionados en el artículo 57 del Código Penal, el Juez o Tribunal podrá, de forma motivada y cuando resulte estrictamente necesario al fin de protección de la víctima, imponer cautelarmente al inculpado la prohibición de residir en un determinado lugar, barrio, municipio, provincia u otra entidad local, o Comunidad

dispose en effet que le juge ou le tribunal peut interdire à l'inculpé, et ce à des fins de protection de la victime, de s'approcher de cette dernière..

Trois niveaux de protection existent :

- Pour les victimes pour lesquelles le risque d'une nouvelle agression est extrêmement élevé, une protection permanente est organisée 24/24h ;
- Pour celles pour qui le risque est moindre, un système d'escorte à certaines heures est mis en place, par exemple lorsque la victime emmène ses enfants à l'école ou lorsqu'elle se rend à son travail ;
- Enfin, pour celles pour qui le risque est faible, un système de liste a été mis en place. Le commissariat dispose de cette liste où apparaît la victime ainsi que ses coordonnées, ainsi, il peut l'identifier et intervenir de manière plus rapide en cas d'agression.

L'innovation dans ce dispositif correspond à l'utilisation du bracelet électronique non sur l'agresseur mais sur l'agressée, comme un système de télé-alarme. En 1999, Gérone devient site pilote pour cette expérience, sous l'impulsion de l'Institut catalan de la femme, qui a été partie active dans l'expérience. Quatre femmes ont été volontaires pour tester le système pendant un an. La femme est équipée d'une montre et doit disposer à son domicile d'une ligne téléphonique. En cas d'agression, elle donne une impulsion grâce au bracelet, et une entreprise de sécurité appelle la police. La police peut ainsi parler au téléphone avec la femme pour savoir ce qui se passe dans sa maison, un peu sur le modèle des systèmes d'alarmes de banques.

Le consentement de la victime est nécessaire. Un acte est signé précisant :

- qu'elle donne son autorisation à l'interception de communications privées ;
- qu'il y aura la possibilité de se servir de ces preuves en justice ;
- qu'elle ne l'activera qu'en cas de problèmes avec son mari (ex-mari).

Une réunion avec les femmes a précédé la mise en place du bracelet. Ensuite, il y a eu un contact périodique avec les femmes disposant d'un bracelet. Trois modes de surveillance étaient possibles : par bracelet, par collier, par ceinture. Il n'y a pas eu de contrôle médical, ni de contrôle psychologique, mais un suivi psychologique existait au sein de l'Institut de la Dona, où sont mis en place des programmes de réhabilitation, de suivi psychologique pour les victimes. Les femmes étaient jeunes entre 25 et 40 ans, séparées avec des enfants. La famille ne savait pas qu'elle portait un bracelet électronique, et l'agresseur non plus.

Il y a eu deux réunions avec l'entreprise : c'est l'entreprise qui plaçait le bracelet. Sinon, elle n'avait pas de contact avec la victime, elle interceptait seulement le signal. L'entreprise ne connaissait pas la victime, ni son histoire. Les communications se faisaient uniquement avec la police. Il fallait une autorisation judiciaire. Mais il n'y a pas eu besoin de loi, ni de

---

Autónoma. / En las mismas condiciones podrá imponerle cautelarmente la prohibición de acudir a determinados lugares, barrios, municipios, provincias u otras entidades locales o Comunidades Autónomas o de aproximarse o comunicarse, con la graduación que sea precisa, a determinadas personas. / Para la adopción de estas medidas se tendrá en cuenta la situación económica del inculpado y los requerimientos de u salud, situación familiar y actividad laboral. Se atenderá especialmente a la posibilidad de continuidad de esta última, tanto durante la vigencia de la medida como tras su finalización. / El incumplimiento por parte del inculpado de la medida acordada por el Juez, o Tribunal podrá dar lugar, teniendo en cuenta la incidencia del incumplimiento, sus motivos, gravedad y circunstancias, a la adopción de nuevas medidas cautelares que impliquen una mayor limitación de su libertad personal, sin perjuicio de las responsabilidades que del incumplimiento pudieran resultar.

règlement pour mettre en œuvre ce dispositif dans la mesure où il pouvait s'apparenter à un dispositif de sécurité privée. Le plan intégral a d'ailleurs été rédigé par plusieurs acteurs de la société civile. Il n'y a pas eu d'opposition de l'opinion car ce dispositif était pour la victime. De plus, légalement, il n'y avait pas d'obstacles, la loi visant à apporter la meilleure protection possible[358].

B. Les difficultés et l'abandon de l'expérience

L'essai a eu lieu sur une année. Mais l'initiative de l'Institut de la femme n'a pas été reconduite. Les reproches faits à cette expérience sont de deux ordres : assez peu pragmatiques et surtout idéologiques. Tout d'abord, en termes d'efficacité par rapport à l'agresseur, cette expérience est à relativiser : les femmes équipées avaient des problèmes avec leurs ex-maris, le système n'était donc pas nécessaire au domicile de la victime, mais à l'extérieur. Cependant, globalement les femmes étaient plus tranquilles chez elle avec le bracelet. Par ailleurs, le champ de fonctionnement du bracelet était assez grand, mais dans certains endroits (rues trop étroites), il ne fonctionnait pas.

La police n'avait pas la maîtrise de l'initiative, mais a très bien reçu le système car le dispositif permettait de protéger réellement la victime. Cela favorisait aussi une autre approche de la police, intervenant dans une perspective de protection des victimes, ce qui correspondait en fait bien à l'esprit de la police catalane de développer d'autres interventions que la répression.

Si l'expérience de Gérone est définitivement abandonnée, c'est surtout en raison d'oppositions idéologiques, et principalement celles de l'Institut de la femme, qui considère que ce dispositif ne permet pas à la femme de refaire sa vie, car il y a une « dépendance au bracelet », la femme vivant avec la crainte que l'homme ne revienne : cette crainte est difficile à supporter pour les femmes, et le problème se situe alors à un niveau psychologique. L'Institut souhaite voir mis en place un contrôle électronique des agresseurs proche d'un contrôle permanent permettant de suivre les faits et gestes de l'agresseur et ainsi d'empêcher l'agresseur de s'approcher de la victime.

Selon Joaquim Bayo, Juge Doyen de Barcelone, la raison de l'échec de ce type d'expériences est surtout liée à l'absence de moyens. Il lui paraissait également plus logique que ce soit la victime qui porte le bracelet, car le point central doit être la victime. Et le projet de l'Institut de la femme paraît bien difficile à mettre en œuvre d'un point de vue pragmatique.

Alors même que l'utilisation « classique » du PSE n'a pas suscité de débats idéologiques en Espagne, l'abandon de l'utilisation du PSE comme moyen à la disposition de la victime de violences conjugales pour des raisons clairement idéologiques apparaît de notre point de vue peu compréhensible. En effet, les acteurs ayant travaillé de près sur cette expérimentation semblaient tous s'accorder sur le côté positif de cette mesure pour les femmes. Reste donc à étudier le devenir de la proposition de l'Institut catalan de la femme de placer l'agresseur sous contrôle électronique de manière à l'empêcher de s'approcher de la victime. Le thème de la violence domestique est, en effet, un thème très porteur pour le Gouvernement catalan, car l'opinion est très favorable au contrôle des agresseurs[359].

358 Entretien avec Joaquim Bayo, Juge Doyen de Barcelone, le 6 novembre 2002.

359 *Ibid.*

Chapitre 3 : Le placement sous surveillance électronique en Grande-Bretagne

Le cas britannique est particulièrement intéressant pour notre étude, à la fois parce qu'il s'agit d'un système juridique et pénitentiaire très différent du cas français (et du modèle continental en général) et parce que le placement sous surveillance électronique y a été adopté relativement tôt, c'est-à-dire dès le tournant des années 1980-1990.

Au 1er septembre 2001, l'Angleterre et le Pays de Galles comptaient 67 056 détenus ce qui les place à un taux de détention de 126 pour 100 000 habitants[360]. Il s'agit d'un des taux les plus élevé de l'Union européenne, comparable à celui de l'Espagne ou du Portugal. En ce qui concerne les alternatives à l'incarcération et les modalités d'application des peines, le système pénitentiaire britannique est relativement peu diversifié. Il existe certes des peines communautaires qui sont effectuées dans le cadre de la société, c'est le cas du travail d'intérêt général ou du sursis sous contrôle judiciaire. Cependant, le principe de la semi-liberté n'existe pas. Le condamné effectue sa peine soit en détention soit dans la société. L'absence de cet entre-deux que sont les centres semi-ouverts par exemple peut expliquer en partie, l'intérêt manifesté par les professionnels du champ pénal britannique pour la surveillance électronique.

Une autre grande spécificité du système britannique doit être soulignée ici : la justice est principalement rendue par des juges non professionnels, les « magistrates », qui sont des citoyens volontaires. Ils jugent le plus souvent seuls dans le cadre des « Magistrates'courts » qui examinent les infractions mineures. Mais dans le cadre des « Crown'Courts » qui traitent des affaires pénales les plus graves, ils sont assistés de « judges », des juges professionnels. Cette spécificité du système judiciaire est importante dans la mesure où elle peut expliquer que les juges soient moins organisés, que leurs associations professionnelles soient moins puissantes qu'en France. La question de la mise en œuvre d'une nouvelle solution pénale comme le bracelet électronique est ainsi davantage laissée aux appréciations personnelles et la marge de manœuvre des promoteurs de cette solution s'en trouve renforcée.

Cette synthèse vise à présenter les caractéristiques du PSE au Royaume-Uni et s'appuie pour ce faire sur différentes sources de première main recueillies lors d'une mission à Norwich et Londres. Nous avons réalisé une douzaine d'entretiens auprès d'acteurs qui participent ou ont participé à la mise en place et au développement du PSE en Grande-Bretagne et au Pays de Galles. Nous avons collecté auprès d'eux de nombreux documents (textes juridiques, documents administratifs, articles de presse…) que nous avons exploités. Enfin, nous nous sommes appuyés sur la littérature de recherche disponible et en particulier sur les travaux de deux chercheurs vivant au Royaume-Uni et ayant investi depuis plusieurs années la question du bracelet électronique[361].

Dans un souci de clarté, trois questions seront ici analytiquement dissociées et successivement abordées : nous exposerons d'abord l'ensemble du cadre juridique qui organise le placement sous surveillance électronique au Royaume-Uni (I). Nous présenterons ensuite le processus décisionnel dont il est né et qui a permis son développement progressif (II). Nous dégagerons enfin les principales spécificités de l'organisation de la surveillance électronique au Royaume-Uni, en soulignant l'originalité du système mis en place (III).

---

360 Pierre V. Tournier, *SPACE I (Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe), Enquête 2001*, 10 avril 2002 - version définitive, Conseil de l'Europe, 48 p. NB : on ne dispose pas des chiffres pour l'Ecosse.

361 Il s'agit de Françoise Richardson et de Mike Nellis. Nous remercions en particulier Françoise Richardson pour l'aide qu'elle nous a apportée.

I / Le cadre juridique

Après avoir posé les jalons chronologiques de l'implantation du PSE au Royaume-Uni (1), nous préciserons le contenu et les modalités des dispositifs retenus (2).

A / Jalons chronologiques

Le placement sous surveillance électronique a été introduit au Royaume-Uni dans les années 1988-1989. L'idée a manifestement été importée des Etats-Unis, pionniers en la matière et particulièrement proches de la Grande-Bretagne – par la langue, le système juridique et la tradition d'échanges qui existent entre ces deux pays. On retrouve en effet dans un rapport de la Chambre des Communes 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[362]. 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 dont faisait partie Lord Caithness (alors Home Office Minister of State) soient allés observer le fonctionnement du système aux Etats-Unis.
Les tentatives d'expérimentation du PSE ont commencé courant 1989 et ont d'abord conduit à un cuisant échec évoqué par tous nos interlocuteurs[363] : pour des raisons principalement techniques de défaillance du dispositif, les premiers essais ont été désastreux (incapacité à assurer effectivement le contrôle sur la personne) et le projet du PSE a été provisoirement abandonné.

Ce n'est qu'en 1991 qu'une ouverture juridique a été ménagée pour permettre le placement des personnes placées en détention provisoire sous surveillance électronique. Le Criminal Justice Act a été préparé par une consultation des différentes institutions et des acteurs des politiques pénales : la police, les services de probation, les juges et les magistrats, les Court Clerk… En général, ces différents acteurs n'étaient pas opposés à l'idée de mettre en place la surveillance électronique, sauf les services de probation qui étaient manifestement hostiles à cette solution.
Remises "au goût du jour" et explicitement permises par le Criminal Justice Act de 1991, l'introduction et l'expérimentation du PSE n'ont véritablement commencé qu'en 1995. Ce long délai s'explique par la volonté de s'assurer de la fiabilité du dispositif technique : il s'agissait de ne pas reproduire les erreurs du passé et, pour ne pas compromettre le principe même du PSE, de le rendre inattaquable sur le plan de l'efficacité technique.

L'expérimentation a donc commencé en 1995 dans trois sites pilotes anglais : Manchester, Reading et Norwich. Le choix des sites s'est effectué selon des critères de géographie humaine, destinés à faire varier les contextes d'implantation du PSE : Manchester a été choisi parce que c'est un centre urbain qui connaît un niveau de délinquance assez élevé ; la région de Norwich (le Norfolk) parce qu'il s'agit au contraire d'une zone rurale, plutôt "calme" ; Reading parce que c'était un lieu d'implantation de technologie et qu'à ce titre, elle permettait de vérifier le bon fonctionnement du système dans cet environnement. La gestion de la surveillance électronique a été confiée à la société privée Securicor Custodial Services pour les sites de Manchester et Reading et à un concurrent, Premier Monitoring Services, pour celui de Norwich. Si la préparation du texte législatif a fait l'objet d'une consultation des partenaires, tel n'a semble-t-il pas été le cas dans les sites pilotes concernés : elles ont appris

[362] Il s'agit d'un rapport du Home Affairs Committee intitulé *State and Use of Prisons*, Londres, House of Commons, 1987. Voir Françoise RICHARDSON, « Electronic Tagging of Offenders : Trials in England », *The Howard journal*, vol. 38, n°2, mai 1999, p.158-159.
[363] Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

par la presse que leur tribunal, leur zone de compétence avait été sélectionnée pour une expérimentation du bracelet électronique.
Ce n'est qu'en 1999 que le principe de la surveillance électronique a été étendu à l'ensemble du pays et à différentes situations pénales – toujours sur la base juridique du Criminal Justice Act de 1991. A partir du 28 janvier 1999, le placement sous surveillance électronique a concerné les fins de peine pour les détenus condamnés à plus de trois mois et moins de quatre ans d'incarcération. Il s'agit d'un « Home Detention Curfew », c'est-à-dire d'une assignation à domicile qui porte sur un minimum de neuf heures par jour et qui s'effectue par le truchement de la surveillance électronique. Dans cette forme de libération conditionnelle, le bracelet électronique fonctionne comme une modalité d'application de la peine, rendue possible par les articles 34 A et 37 A du Criminal Justice Act de 1991.
C'est à la fin de cette même année (à partir du 1er décembre 1999 exactement) que l'utilisation de la surveillance électronique a été appliquée à des détenus âgés de plus de 16 ans, dans le cadre d'un « Curfew Order ». Il s'agit d'une peine prononcée à titre principal qui prévoit l'assignation à domicile sous contrôle du bracelet électronique. Le « Curfew Order with Electronic Monitoring » constitue désormais une des possibilités de « community penalties », c'est-à-dire de sanctions qui sont effectuées dans le cadre de la société. Il peut être combiné à d'autres peines de ce type comme le travail d'intérêt général par exemple (« Community Service Order »). Le contrôle en lui-même doit porter sur une durée de 2 heures minimum et 12 heures maximum par jour. Dans tous les cas, cette sanction ne peut être prononcée pour une durée supérieure à six mois. Cette utilisation du bracelet électronique a d'abord été effectuée sur la base des articles 12 et 13 du Criminal Justice Act, puis le dispositif a été confirmé par les articles 37 et 38 du Powers of Criminal Courts Act en 2000.

En février 2001, ce dispositif des « Curfew Order with Electronic Monitoring » a été étendu aux mineurs, c'est-à-dire aux jeunes de 10 à 15 ans. Là encore il s'agit d'une peine prononcée à titre principal mais qui ne peut excéder une durée de trois mois. Comme pour les adultes, les heures d'assignation doivent être comprises entre 2 et 12 heures par jour.
Un an plus tard, en avril 2002, la possibilité du placement sous surveillance électronique a été étendue aux jeunes de 12 à 16 ans, dans le cadre d'une liberté provisoire, dès lors qu'ils sont accusés d'avoir commis un acte grave ou s'ils sont multirécidivistes et qu'ils ont déjà commis des infractions pendant qu'ils étaient en liberté provisoire. Dans ce cas, il n'y a aucune restriction quant à la durée de l'assignation ou quant aux plages horaires d'assignation. Ce programme a été expérimenté dans 11 zones anglaises puis a été généralisé à l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles à partir du 1er juin 2002. Il s'est appuyé sur l'article 3 AA du Bail Act de 1976 et sur l'article 23 AA du Children and Young Persons Act de 1969.

Toujours en 2002, le bracelet électronique a été intégré dans le cadre des « Detention and Training Order », c'est-à-dire de condamnations à la détention avec obligation de suivre un programme éducatif. Il s'agit des condamnés qui ont moins de 18 ans et dont la peine est comprise entre 8 et 24 mois. Le bracelet électronique permet, dans ce cas, une libération conditionnelle un ou deux mois avant la fin de la peine. Là encore il n'y a pas de dispositions juridiques relatives à la durée de l'assignation : les moments où la surveillance électronique s'exerce sont modulables mais, le plus souvent, elle a lieu la nuit et couvre une période d'une douzaine d'heures. Dans la pratique, c'est la mise en place des programmes de surveillance intensive (ISSP = Intensive Supervision and Surveillance Programme) pour les jeunes multirécidivistes et / ou auteurs de faits graves en juillet 2002 qui a permis le réel développement du bracelet électronique appliqué aux mineurs. Ils n'ont été mis en place à Londres qu'à partir d'octobre 2002 et en sont donc à leurs débuts.

Ce qui apparaît nettement au fil de cette brève chronologie, c'est d'une part, *la relative lenteur du décollage* du PSE au Royaume-Uni : entre les premières expérimentations et la généralisation du système, il s'est écoulé une dizaine d'années. Ce long délai peut être expliqué, nous y reviendrons, par les fortes résistances soulevées par le bracelet électronique outre-Manche et la difficulté à le faire entrer dans les pratiques des acteurs de justice (professionnels et bénévoles[364]). On remarque d'autre part *l'effet de contagion* qui s'opère à la fin des années 1990 : dès lors que l'expérience menée sur les sites pilotes a été considérée comme satisfaisante, dès lors que le principe même du bracelet électronique a été accepté, le dispositif a essaimé de toute part, c'est-à-dire dans l'ensemble du pays et dans toutes les situations pénales : mineurs et majeurs, condamnés et détenus provisoires, en tant que peine principale, que substitut à l'incarcération ou que dispositif de contrôle dans un programme global…

B / Contenu et modalités des dispositifs

Deux principaux cas de figures se présentent, concernant une décision de placement sous surveillance électronique. Soit il s'agit d'une peine décidée par le juge à titre principal ou en accompagnement d'autres mesures ; soit il s'agit d'une modalité d'application de la peine qui est décidée par les acteurs pénitentiaires en charge d'un condamné. Dans tous les cas, le rôle des travailleurs sociaux des services de probation est considérable.

En effet, le juge ne décide de la nature de la peine communautaire qu'après avoir consulté l'avis des agents du service de probation. Ceux-ci rencontrent le condamné lors d'un entretien individualisé et d'une visite de son domicile. Sur la base des informations recueillies, ils établissent un rapport avant jugement (« Pre-Sentence Report ») dans lequel ils passent en revue l'ensemble des mesures disponibles et expliquent laquelle ou lesquelles leur semblent les plus adaptées au cas examiné. Ce rapport prend en compte différents critères : la personnalité du condamné, son passé judiciaire, sa dangerosité sociale, l'acte qu'il a commis, son intégration sociale, l'entourage familial et social dont il dispose, son lieu de vie.

C'est dans le cadre de ce rapport que les agents de probation peuvent être amenés à recommander un placement sous surveillance électronique, s'il leur semble compatible avec d'une part les objectifs de sécurité publique, d'autre part les perspectives d'intégration sociale du condamné et enfin les caractéristiques de son lieu de vie. Le placement sous surveillance électronique exige en effet un certain nombre de conditions matérielles (disposer d'une ligne téléphonique…)[365] mais surtout l'accord du condamné et de ceux qui partagent son domicile, que ce soit sa famille, ses amis ou une structure d'hébergement (comme les centres d'hébergement ou les chambres chez l'habitant). La difficulté à faire accepter le bracelet électronique dans des structures collectives privées (comme les Bed and Breakfast) est d'ailleurs une des limites incontestables du système, signalées par plusieurs de nos interlocuteurs.

En tout cas, ce sont les services de probation qui évaluent les différentes sanctions possibles et qui recommandent celle qui leur semble la plus adaptée. On voit bien dès lors le rôle clef qu'ils jouent dans l'élaboration du jugement final et plus largement dans le processus de

[364] Rappelons en effet que dans le système britannique, une partie importante de la justice est rendue par des « Magistrates » qui sont des citoyens qui assument bénévolement des fonctions de juge dans les « Magistrates' Courts ». Nous en avons rencontré plusieurs et avons assisté à une audience de ces Magistrates' Courts à Norwich. Elles interviennent en matière pénale pour les infractions mineures et sont également chargées d'établir la réalité des charges retenues contre l'accusé en cas de délit (qui sera alors jugé sur le fond par la Crown Court).

[365] Il est prévu que le Home Office peut faire installer une ligné téléphonique pour les condamnés qui n'en ont pas, da façon à assurer une égalité des personnes dans l'accès au placement sous surveillance électronique. Cette possibilité a d'ailleurs fait les "choux gras" de la presse anglaise sur le mode du « pour ne pas payer vos factures téléphoniques, devenez délinquant » !

développement de la surveillance électronique. L'essor du bracelet électronique et son application, dans les pratiques judiciaires, dépendent donc non seulement des juges qui, in fine, détiennent le pouvoir de décision mais également des agents de probation qui ont une fonction de conseil tout à fait centrale.
Le rôle de ces travailleurs sociaux n'est pas moindre lorsqu'il s'agit d'envisager une libération anticipée d'un détenu et son placement sous surveillance électronique pour les derniers mois de sa peine. C'est ainsi que les détenus en fin de peine ne peuvent bénéficier du placement sous surveillance électronique qu'à la condition qu'ils disposent d'une adresse et qu'ils aient réussi le test d'évaluation des risques. Le directeur de la prison et les équipes de probation désignent, parmi les personnes éligibles, celles qui en bénéficieront effectivement. Une étude du Home Office sur les « Home Detention Curfew » montre que pendant les 16 premiers mois d'expérimentation, et sur la zone d'expérimentation considérée, 72 400 détenus étaient éligibles à entrer dans ce programme et que seulement un tiers d'entre eux a effectivement été libéré et placé sous surveillance électronique[366].

II / Le processus décisionnel

Le placement sous surveillance électronique est le fruit d'un processus complexe de production d'un cadre juridique et d'expérimentations sur sites qui mérite d'être analysé plus finement. Nous évoquerons d'abord les différents acteurs et groupes d'acteurs qui ont joué un rôle dans ce processus, qu'il s'agisse d'un rôle de frein ou de moteur (1). Nous listerons ensuite l'ensemble des arguments qui ont été mobilisés pour ou contre le bracelet électronique au Royaume-Uni (2).

A / Les acteurs

Différents types d'acteurs ont pris part au processus d'émergence du bracelet électronique : des individus qui se sont personnellement investis dans sa promotion ; des sociétés privées qui ont vu dans l'implantation de ce nouveau dispositif la perspective d'un nouveau marché ; les personnels de la justice et du secteur pénitentiaire qui se sont trouvés en position de contribuer à sa mise en œuvre ; la société civile qui a réagit à l'adoption de cette nouvelle peine ; des acteurs administratifs et politiques qui ont œuvré à l'adoption des textes autorisant le dispositif, ainsi qu'à son expérimentation.

1. Des personnalités issues de la société civile

A l'origine de l'importation du bracelet électronique vers la Grande-Bretagne, se trouve une personne issue de la société civile, Tom Stacey – visiteur de prison et journaliste[367]. Au début des années 1980, il a créé une association appelée « The Offender Tag Association » qui visait à promouvoir l'idée d'une surveillance électronique comme alternative à l'incarcération, en s'appuyant notamment sur l'exemple américain. C'est un personnage qui est présenté comme appartenant à la droite, une sorte de conservateur humanitaire, hostile à l'incarcération et soucieux de trouver les moyens d'en limiter l'usage. Il a promu le bracelet électronique, en faisant du lobbying auprès du gouvernement, alors Conservateur. Le projet a été intégré dans la politique de « punition dans la société » qui consistait à limiter la détention en rendant plus sévères les peines communautaires.

---

[366] Kath Dogson , Philippa Goodwin , Philipp Howard , Siân Llewellyn-Thomas , Ed. Mortimer , Neil Russel, Mark Weiner, *Electronic Monitoring of released prisoners : an evaluation of the Home Detention Curfew scheme*, Home Office Research Study, 2001, p.13

[367] Mike Nellis, « Interview with Tom Stacey », *Prison Service Journal*, 135, mai 2001.

On peut également penser qu'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 ministère dans la promotion du bracelet électronique. Dans la phase d'expérimentation, il a dirigé plusieurs recherches pour le compte du Home Office. Elles concluent à l'efficacité du système de la surveillance électronique, que ce soit sur le plan des détenus (avec un taux de violation de l'assignation assez bas) ou sur celui du coût du dispositif (plus économique qu'une incarcération).

2. Des compagnies privées

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. En effet, lorsque l'idée du bracelet électronique a commencé à émerger, les personnes qui se sont engagées dans cette voie l'ont fait parce qu'elles croyaient en l'avenir d'un tel système mais surtout dans le progrès qu'il pouvait représenter par rapport à la prison. La personne qui nous a reçu à Premier Monitoring – la plus importante entreprise de services liés au placement sous surveillance électronique – est un ancien pompier, ancien surveillant de prison qui s'est investi dans ce projet dès ses débuts parce qu'il pensait que « c'était une bonne idée, qui permettait aux condamnés de retourner dans la société tout en étant dans une structure ». Il a été contacté par le Home Office puis par Premier Geographix où il a créé Premier Monitoring, une des trois sociétés retenues pour administrer la surveillance électronique. Bien évidemment, les intérêts économiques de ces sociétés expliquent aussi leur positionnement sur ce marché et leur intérêt à promouvoir le bracelet.
D'ailleurs, une fois que la phase d'expérimentation a été ouverte, ces entreprises ont continué à œuvrer auprès des différents acteurs judiciaires et pénitentiaires pour expliquer le principe de la surveillance électronique, convaincre de son efficacité technique, démontrer son innocuité et lever les oppositions de principe. Les démonstrations, par exemple, sont destinées à dédramatiser l'objet et à faire évoluer les représentations qu'il suscite. Ces actions de type éducatif visent à rassurer sur les usages du bracelet électronique et à convaincre de l'utilité sociale du dispositif. Aujourd'hui encore, les sociétés qui fournissent un service lié au bracelet électronique développent une forte activité de communication en direction des acteurs de ce milieu et plus largement envers les collègues étrangers, les journalistes…

3. Promoteurs et adversaires

Il est difficile d'entrer plus précisément dans la connaissance du processus d'élaboration du projet du bracelet électronique, sans entreprendre des investigations beaucoup plus poussées qui constitueraient à elles seules une recherche. On peut cependant 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.
Il faut dire que les réactions des acteurs de la justice et du secteur pénitentiaire ont été contrastées et parfois franchement hostiles au PSE. S'agissant des agents de probation, ils ont

d'abord eu une réaction très négative défendue par leurs associations professionnelles comme le NAPO (qui est le syndicat des agents de probation) et l'ACOP (qui est l'organisation syndicale des chefs de service de la probation). Ces organismes craignaient en effet que l'introduction du bracelet électronique ne conduise à une augmentation de leur charge de travail sans augmentation des moyens (puisque cela créait une solution supplémentaire à examiner dans le rapport avant jugement et que le temps supplémentaire estimé par rapport était d'environ une heure). Ils redoutaient également que l'instauration du bracelet électronique ne s'accompagne d'une redéfinition de leurs missions, voire d'une disparition de leur emploi. En effet, le redémarrage du bracelet électronique (en 1995) intervenait peu après l'arrivée au pouvoir d'un nouveau Home Secretary, ultra conservateur, et particulièrement hostile aux services de probation qu'il envisageait de démanteler. Les syndicats du secteur pénitentiaire public étaient alors polarisés sur le risque de privatisation de la justice criminelle et craignaient que le bracelet électronique ne soit un des moyens de rogner sur l'action des services de probation et de les évincer du secteur pénitentiaire. Ils refusaient en bloc le bracelet électronique et se tenaient à l'écart des discussions engagées par le gouvernement sur ce projet.

Toutefois, la position de ces associations a évolué, en particulier celle de l'ACOP. Sous l'influence de Dick Whitfield en particulier, cette organisation professionnelle a pris acte du fait que le gouvernement, dès lors qu'il menait une politique volontariste, avait effectivement les moyens d'imposer ce dispositif, ce qu'il avait entrepris via l'expérimentation dans trois sites pilotes. Elle a estimé qu'il valait mieux accepter le principe du bracelet électronique et participer aux débats et décisions prises au sein du Home Office plutôt que de s'obstiner à être dans l'opposition et à être marginalisés. Ce changement de position s'est appuyé sur des arguments pragmatiques (le bilan des expériences étrangères) ainsi que sur des arguments d'ordre stratégique.

En ce qui concerne les juges professionnels et bénévoles, nous ne sommes pas parvenus à isoler une position officielle et collective. Ce qui a prévalu, semble-t-il, c'est le principe d'indépendance : la réception du bracelet électronique est encore aujourd'hui très variable d'un juge à l'autre, certains refusant par principe d'utiliser ce nouveau dispositif, d'autres étant de véritables pionniers du bracelet électronique. Le Home Office a incité les juges à utiliser le placement sous surveillance électronique, mais sans avoir les moyens de les y obliger. Par ailleurs, il semble quand même que le temps a fait son effet : même s'il reste certainement des secteurs ou des personnes qui n'utilisent pas le bracelet électronique, dans le cas du Norfolk, la pratique de ce nouveau dispositif s'est progressivement développée.

Les réactions de la société civile ont été elles aussi défavorables. Différentes associations caritatives et humanitaires se sont élevées contre le principe du bracelet électronique en s'appuyant sur les Droits de l'Homme mais aussi sur un certain devoir de vigilance par rapport à une dérive sécuritaire et aux risques de développement d'une société de contrôle rendue possible par les progrès technologiques. C'est le cas notamment de la Howard League for Penal reform et des Libertarians, c'est-à-dire des associations qui défendent les libertés individuelles.

Les médias ont donné une image très peu valorisante au bracelet électronique : ils ont tourné en ridicule les "cafouillages" et erreurs de la première phase d'expérimentation. Ils ont présenté le bracelet électronique comme une solution confortable pour les détenus et consacré de nombreux articles à des « taggés » célèbres, comme un sportif de haut niveau qui portait le bracelet.

En somme, il semble que ce projet soit né de la conjonction d'effets de contexte ainsi que des initiatives relativement originales d'acteurs issus de la société civile, de politiques et de hauts fonctionnaires. Deux éléments méritent d'être remarqués. On note en effet la progressive évolution des positions qui, vont de l'hostilité au ralliement progressif, principalement sous

l'effet d'arguments et de considérations pragmatiques. On relève aussi qu'à l'instar de la France, le bracelet électronique n'est pas un objet qui suscite une coupure droite / gauche. C'est plutôt l'objet d'un consensus opportuniste et pragmatique, qui s'installe au-delà des oppositions de principe initialement formulées.

B / Les arguments

En ce qui concerne les arguments discutés à propos du placement sous surveillance électronique, ils relèvent essentiellement de deux registres : politique et pragmatique.

1. Des arguments politiques, idéologiques ou moraux contre le bracelet

La question des droits de l'homme a été mobilisée contre le bracelet électronique, par certaines associations. Mais dans l'ensemble, la question morale et idéologique a peu été interrogée : les acteurs se sont laissés convertir par ce nouvel outil, en étant sensibles aux avantages pratiques et concrets qu'il représente. Seules une ou eux personnes parmi la douzaine d'entretiens réalisés évoquent le souci voire l'inquiétude d'un développement massif non seulement du bracelet électronique mais plus largement de technologies de surveillance et de pouvoir capables d'empiéter sur les libertés individuelles. Ce qu'il est intéressant de noter, c'est qu'elles formulent cette restriction en tant que citoyen. En tant que professionnel, que travailleur social, elles reconnaissent avoir accepté ce nouvel outil, l'utiliser effectivement et lui trouver de vrais avantages. « J'aurais dit que c'est horrible [d'utiliser le bracelet électronique]. Maintenant, je l'utilise. On peut voir leur comportement, dans l'ensemble… C'est une ressource pour nous. Les programmes d'ISSP sont vraiment fantastiques. Mon point de vue a maintenant complètement changé. Je les utilise beaucoup [les assignations à domicile sous surveillance électronique]. »[368] Cette évolution des points de vue est intéressante dans la mesure où elle montre bien comme il est difficile pour les acteurs en situation de refuser un dispositif qui, effectivement, présente des qualités même si sur le fond, elles sont conscientes des dérives qui peuvent naître.
Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que d'autres arguments idéologiques sont également mobilisés contre le bracelet électronique mais qu'ils procèdent d'une logique exactement contraire à la première. Dans les médias, parmi le grand public, l'opinion est plutôt négative parce que le bracelet électronique serait une sanction trop peu sévère, qui manifesterait un laxisme trop grand à l'égard des délinquants.
Les arguments favorables au placement sous surveillance électronique sont essentiellement d'ordre politique, pragmatique et économique.

2. Des arguments politiques, pragmatiques ou économiques pour le bracelet

Le premier argument d'ordre politique a trait à l'insertion ou à la réinsertion du condamné : le bracelet permet d'exécuter une peine dans la société, en ne coupant pas le détenu de sa famille, de ses proches voire de son travail.
Le second est lié aux possibilités de contrôle social accru que permet le bracelet électronique. Les travailleurs sociaux qui s'occupent de jeunes placés dans des programmes intensifs de contrôle et de surveillance (ISSP) soulignent en effet l'intérêt de cet outil de leur point de vue. Il leur permet de vérifier où sont les jeunes en question, de s'assurer qu'ils vont bien à l'école ou dans les sessions de formation qu'ils doivent suivre ; qu'ils sont bien chez eux le soir et qu'ils ne sortent pas, qu'ils ne sont pas à proximité des lieux où ils commettent habituellement des infractions (les centres commerciaux dans le cas des vols)… En somme et ainsi que le

[368] Entretien avec une responsable d'équipe d'un programme ISSP, en grande banlieue londonienne, 13 décembre 2002.

disent nos interlocuteurs, le placement sous surveillance électronique permet de remettre de l'ordre dans la vie de ces jeunes en les obligeant à respecter un rythme "normal" de vie, préalable à toute démarche d'insertion.
D'un point de vue plus pragmatique, le bracelet électronique a été présenté par tous nos interlocuteurs comme un nouvel outil, qui élargit la gamme des sanctions disponibles en ce qui concerne le juge, et qui permet davantage de contrôle du respect des obligations posées par le juge en ce qui concerne les agents des services de probation. Cet instrument est plus flexible, plus souple dans la mesure où il est modulable en fonction de chaque cas individuel : l'assignation à résidence peut s'effectuer au domicile et / ou sur le lieu de travail, à l'école ; elle peut être organisée de telle façon que la personne puisse assumer sa fonction de parent, aller chercher ses enfants à l'école par exemple.
Plus flexible, ce type de peine est aussi plus fiable : il permet de s'assurer que les conditions du contrôle judiciaire sont bien respectées. Les agents des services de probation sont tenus informés par la société privée qui gère la surveillance électronique de toute violation des contraintes imposées. La personne chargée du suivi judiciaire a les moyens de vérifier que le contrat est bien respecté et des arguments de poids pour convaincre la personne placée en suivi de son intérêt à se conformer aux règles énoncées par le juge – sous peine d'être directement renvoyée en détention.
D'autres arguments insistent sur le caractère extrêmement appréciable du bracelet électronique en comparaison de l'expérience de la prison, des conditions d'incarcération et des effets pervers qu'elle génère. Nous avons rencontré le Judge Mellor de la Crown Court qui a été le premier juge professionnel à prononcer un « curfew order with electronic monitoring » dans le Norfolk. Il considère en effet que cette peine peut être particulièrement indiquée dans certains cas, pour des personnes bien intégrées, qui ont un travail, une famille et qui sont primo-délinquants par exemple. Le placement sous surveillance électronique peut éviter les conséquences désastreuses d'une incarcération.
Enfin, il semble que des arguments économiques et financiers aient joué un rôle important dans le développement du PSE outre-Manche comme en France. Il s'agit en effet d'une solution nettement moins onéreuse que la prison puisque si l'Etat prend en charge les frais de gestion de la surveillance électronique, il n'a pas à financer les frais de logement et d'entretien du détenu. Les chiffres indicatifs suivants nous ont été donnés : une semaine en prison coûte entre 360 et 660 £ par détenu suivant le niveau de sécurité alors que le placement sous surveillance électronique revient à environ 30 à 40 £ par semaine, c'est-à-dire environ 2000 £ par an et par détenu. Le gain est donc considérable. L'évaluation du projet « Home Detention Curfew » faisait d'ailleurs ressortir sur une année un bénéfice net de 36.7 millions de livres et la libération de 2000 détenus places de prison[369].
C'est d'ailleurs là un autre avantage de ce système qui a également pesé dans l'expérimentation et l'adoption du PSE en Grande-Bretagne : la possibilité de désengorger les prisons, en libérant des places.
Il s'agit ici d'arguments qui ont été ou sont encore mobilisés pour défendre ou décrier le principe même du placement sous surveillance électronique. On notera qu'ils ont des visées de persuasion et que leur objectif n'est pas forcément de dire vrai. Par exemple, le raisonnement apparemment évident selon lequel de nouvelles sanctions permettent de diminuer la population carcérale peut être contrecarré par celui qui consiste à dire qu'au lieu de mordre sur la prison, le bracelet électronique mord sur la liberté en étant utilisé pour des cas où il ne l'était pas auparavant (la libération anticipée par exemple) et en permettant de pénaliser des faits qui étaient moins sévèrement réprimés auparavant.

[369] *Electronic Monitoring of released prisoners…, op. cit.* p.43.

III / Le système mis en place

Nous voudrions souligner quelques unes des spécificités qui caractérisent le placement sous surveillance électronique, tel qu'il est pratiqué au Royaume-Uni, et en comparaison de la France : le bracelet électronique n'est pas une modalité d'application de la peine (1) ; la gestion de la surveillance électronique est un secteur entièrement privatisé (2) et le bracelet électronique ne constitue qu'un des éléments d'une technologie du contrôle et de la surveillance (3).

A / Le bracelet électronique, entre alternative à la prison et dispositif de contrôle

Le système juridique britannique est fort différent du système français et explique que la conception et la mise en œuvre d'un dispositif ne fassent selon des modalités difficilement comparables ; Nous voudrions ici insister sur le fait que la notion de modalité d'application de la peine n'existe pas en tant que telle au Royaume-Uni dans la mesure où il n'existe pas un équivalent de notre juge d'application des peines. La peine et la façon dont elle est exécutée sont décidées par le juge au fond. Le placement sous surveillance électronique intervient ici comme une peine à titre principal. Elle relève du vaste éventail de sanctions intermédiaires qui s'inscrivent entre la prison et les amendes et qui comportant une dimension de sanction et / ou de réhabilitation (« community penalties »). S'il n'y a pas eu formellement de réflexion sur la façon de la situer dans l'échelle de gravité des peines, en pratique il semble qu'elle soit plutôt utilisée comme une peine alternative à la prison et considérée comme une punition sérieuse, juste au-dessous de l'emprisonnement.
Tel n'est pas le cas lorsque le juge décide d'un sursis ou d'une remise en liberté sous condition (ne pas rencontrer la victime par exemple) : le bracelet électronique ne fonctionne plus comme une alternative à la prison mais comme un outil qui permet de s'assurer que les conditions posées dans le jugement sont bien respectées. C'est alors un dispositif de contrôle et c'est également à ce titre que le placement sous surveillance électronique a été intégré dans les programmes de surveillance intensive.

B / La gestion de la surveillance électronique, un secteur complètement privatisé

L'ensemble des actes liés au PSE est accompli par des compagnies privées. Il en existe trois au Royaume-Uni qui se répartissent géographiquement le marché britannique : GSSC of Europe qui est en charge du Sud de l'Angleterre, Securicor Custodial Services qui intervient au Nord et Premier Monitoring qui gère Londres, l'Est de l'Angleterre et les Midlands ainsi que le Pays de Galles.
Le système adopté est celui de la sous-traitance : ces compagnies sont sous contrat avec le Home Office. Les contrats sont signés pour cinq ans : le premier a été signé en janvier 1999 et prendra donc fin en janvier 2004. Le Home Office assure une maîtrise d'ouvrage en mettant en place un cahier des charges précis, des procédures qui fixent le cadre à l'intérieur duquel l'action de ces compagnies doit s'inscrire. Chaque situation est prévue et standardisée, qu'il s'agisse d'un retard de cinq minutes ou d'une absence prolongée de la part d'une personne assignée à résidence. Des niveaux de gravité sont définis pour toutes les violations. Ce que les acteurs appellent eux-mêmes « la Bible » est écrit par le Home Office mais les sociétés qui l'appliquent ont un pouvoir de suggestion, notamment lorsque ce vade-mecum est actualisé. Par ailleurs, un lien constant est maintenu entre le Home Office et le contractant : au sein de la société que nous avons visitée, une équipe a pour fonction de faire remonter quotidiennement

les statistiques relatives à l'activité de la société vers le ministère et de faire redescendre les consignes et instructions du ministère vers l'entreprise.
La mise au point et la fabrication du matériel sont réalisées par Premier Geographix, une société britannique qui fait partie du même conglomérat que Premier Monitoring.
Quant aux sociétés de services, elles fournissent toutes les prestations relatives au placement sous surveillance électronique : la pose du bracelet et l'équipement du domicile du détenu, la maintenance du dispositif (dont le bon fonctionnement est vérifié chaque mois), la gestion de la surveillance électronique à proprement parler (via un poste de contrôle qui centralise toutes les informations relatives au respect et aux violations des décisions judiciaires), le contact et le suivi des détenus qui sont placés sous surveillance électronique. En cas de problème, c'est la société qui doit intervenir selon la procédure fixée par le ministère : téléphoner chez la personne, recueillir et enregistrer les explications fournies (pour de petits retards) ; aller sur place si personne ne répond au téléphone ; donner l'alerte aux services de polices ou ramener elle-même la personne à la prison la plus proche (dans le cas d'une violation de l'assignation par une personne en détention provisoire).
En somme, l'ensemble des opérations liées à la surveillance électronique est du ressort de sociétés privées, et ce dans un contexte de privatisation de la sécurité bien plus grande au Royaume-Uni que ce que nous connaissons en France. Le choix de cette solution de sous-traitance interroge peu les personnes rencontrées qui semblent trouver relativement normal le désengagement de l'Etat. Le fonctionnaire du Home Office rencontré souligne les avantages de ce système : outre qu'il fait partie d'une certaine culture anglo-saxonne, il permet à l'Etat de ne pas assumer les risques économiques et financiers liés à une telle entreprise en laissant à d'autres le soin d'effectuer les investissements nécessaires. Le maintien d'une concurrence (avec trois sociétés constantes) permet de ne pas rendre l'Etat prisonnier d'une société : la concurrence assure une plus grande performance dans les services comme dans les prix. La question des prérogatives de l'Etat n'est pas du tout évoquée : celui-ci est limité à sa plus simple expression de commanditaire.

C / Le bracelet électronique, un dispositif technologique parmi d'autres

Le placement sous surveillance électronique fait partie d'un ensemble de technologies de la sécurité, dont le développement est très fortement soutenu par le Home Office. Certains dispositifs sont déjà en vigueur, c'est le cas du système de vérification de la voix (« Voice verification ») et de la télésurveillance (CCTV). D'autres sont en cours d'expérimentation, c'est le cas de l'identification par la reconnaissance des iris (« Iris Recognition »), d'un système informatisé de reconnaissance des personnes (« Facial Recognition System »), et du "pistage" (« tracking »), c'est-à-dire de la capacité à surveiller les individus où qu'ils soient, dans tous leurs déplacements (et pas seulement dans un lieu fixe comme c'est le cas avec la surveillance électronique actuelle).
Le système de reconnaissance de la voix est aujourd'hui en vigueur et largement utilisé au Royaume-Uni, au même titre que le bracelet électronique. Il est géré par les mêmes sociétés privées que celles qui s'occupent du bracelet. Dans la salle de contrôle de l'entreprise que nous avons visitée, certains ordinateurs étaient réservés au contrôle des détenus par le bracelet et d'autres dévolus à la reconnaissance par la voix. Il s'agit d'un système qui fonctionne par empreintes vocales : l'ordinateur enregistre un échantillon de la voix de la personne et peut ensuite le comparer à chaque fois que la personne surveillée appelle ou est appelée par l'ordinateur. C'est un moyen qui permet d'être sûr que c'est bien la personne surveillée qui est à l'autre bout du téléphone. Ce système est beaucoup utilisé dans le cadre des programmes ISSP : il permet de vérifier que le jeune se rend bien à l'école, qu'il suit bien les activités prévues et obligatoires (suivi psychologique, programmes d'éducation…). Le dispositif est relativement simple puisqu'il suffit que les lieux où il se rend soit équipés d'une ligne

téléphonique. Les débuts de ce système ont connu de nombreux problèmes techniques (les ordinateurs n'enregistraient pas les appels ou la voix n'était pas reconnue par l'ordinateur mais il semble qu'aujourd'hui le système doit devenu fiable. Ce dispositif est utilisé par les travailleurs sociaux des programmes ISSP comme un moyen de contrôle et de canalisation des jeunes, nettement moins punitif que le bracelet électronique.

La télésurveillance est très développée au Royaume-Uni. Certaines équipes anglaises ont eu l'idée d'utiliser les caméras de vidéosurveillance pour identifier et repérer des personnes recherchées par la police, notamment dans le cas où elles n'ont pas respecté l'assignation à domicile (en ne revenant pas, en brisant le bracelet…). Ce dispositif (« Facial Recognition System ») permettrait une mise en réseau de la photographie du détenu (que possède l'ordinateur qui gère le placement sous surveillance électronique) avec les caméras de vidéosurveillance. Elles pourraient ainsi repérer dans une rue, une gare, dans tout endroit public, la personne recherchée en comparant en temps réel la photo aux bandes de vidéosurveillance. Ce système n'est encore qu'à l'état expérimental car de nombreuses difficultés techniques doivent encore être surmontées, en particulier du fait de la confrontation d'une image fixe et d'une image en mouvement ; et en raison du positionnement des caméras qui filment souvent les personnes par en haut et non en face. Personne n'a encore été repéré à ce jour par ce système. Cependant, les idées ne manquent pas quant à son utilisation. On parle en effet au Home Office du caractère éducatif et préventif d'un tel dispositif : son existence permettrait de faire peur et de dissuader les jeunes de commettre des infractions puisqu'ils sauraient être vus et reconnus à tout moment.

Parmi les projets, deux procédés sont également en cours d'élaboration. L'un permettrait l'identification des personnes par les iris de leurs yeux. L'autre consiste à contrôler par ordinateur tous les déplacements d'une personne placée sous surveillance électronique. Il s'agirait ici de pouvoir localiser la personne où qu'elle soit et d'être en mesure de la pister, comme le font actuellement les services de police lorsqu'ils surveillent les allées et venues d'un suspect. Le Home Office travaille actuellement sur ces projets, en finançant et dirigeant des équipes de recherche qui élaborent, à partir des connaissances et dispositifs technologiques actuels, des nouveaux outils de contrôle et d'omnisurveillance.

Bien entendu, on ne peut pas ne pas faire le lien entre ces dispositifs et ceux qui sont inventés dans les romans de science-fiction. Or, la réalité n'est pas forcément en dessous de l'imaginaire. Non pas que nous soyons désormais sous l'empire de Big Brother – comme le rappellent d'ailleurs les acteurs que nous avons rencontrés. Nous n'en sommes pas là, en effet, et chaque innovation considérée isolément, le bracelet électronique notamment, peut apparaître utile d'un point de vue social et nécessaire pour ceux qui gèrent au quotidien la délinquance. En revanche, deux questions apparaissent qui ne sont pas résolues à ce jour et qui ne peuvent quand même pas être éludées : dans quelle mesure ce qui est bon à court terme est-il souhaitable à long terme ? Dans quelle mesure le développement des capacités technologiques doit-il conditionner les solutions politiques adoptées ?

Cette dernière question que nous avons posée au Home Office a appelé une réponse très claire : c'est seulement dans le cadre d'une volonté et d'objectifs politiques forts que l'outil technologique peut avoir du sens et être utilisé. Ce n'est pas le développement technologique qui dicte la politique du gouvernement mais le gouvernement qui, en fonction de ses objectifs de réduction du crime et de lutte contre la délinquance, recourt à des dispositifs technologiques jugés efficaces et cohérents. On peut dès lors avoir quelques inquiétudes sur la suite du processus dans la mesure où l'objectif de sécurité peut prendre le pas sur les autres considérations et légitimer alors toutes les entreprises de mise sous contrôle de la société.

En conclusion, nous voudrions rappeler que le placement sous surveillance électronique est une pratique aujourd'hui implantée outre-Manche : presque 90 000 personnes ont été surveillées électroniquement depuis 1999 en Angleterre et au Pays de Galles, sur l'ensemble des programmes mis en œuvre (libération anticipée, détention provisoire, peine principale, adultes et mineurs confondus). A la fin de l'année 2002, environ 6000 personnes portent le bracelet électronique ou sont dans un programme de reconnaissance par la voix. Pour autant, ces chiffres restent limités si l'on considère l'ensemble de la population carcérale : seule une minorité bénéficie du placement sous surveillance électronique, mais elle est certainement amenée à se développer. D'abord parce que maintenant que le principe est relativement accepté et que les programmes sont sur un rythme de croisière, rien n'empêche d'étendre plus largement le système. Ensuite parce que la Grande-Bretagne ne disposant pas de centre de semi-liberté ou de structures en milieu ouvert, le placement sous surveillance électronique représente une solution réellement nouvelle entre l'incarcération en milieu pénitentiaire et la mise en liberté pure et simple.

Chapitre 4 : Les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique : l'exemple du canton de Vaud (Suisse)

L'idée d'introduire les Arrêts Domiciliaires (AD) sous surveillance électronique a émergé pour la première fois en Suisse dans le Canton de Vaud en 1993. Un député cantonal a en effet déposé alors une motion en ce sens fondée essentiellement sur la volonté de faire des économies dans l'exécution des peines. Les autorités politiques du canton de Vaud ont approuvé à l'époque le principe, mais elles ont différé sa mise en œuvre pour achever des restructurations et expérimentations déjà en cours. Une évaluation comparée de l'efficacité des courtes peines privatives de liberté et du travail d'intérêt général mobilisait notamment les énergies cantonales[370].

Finalement, l'introduction de la surveillance électronique a eu lieu en Suisse en 1999 dans le cadre d'un projet pilote regroupant six cantons (Haut-canton de Bâle, Bas-Canton de Bâle, Berne, Vaud, Tessin et Genève). L'expérience a plus précisément commencé le 1er septembre 1999 et s'est déroulée pendant trois ans jusqu'au 31 août 2002. Le projet entre aujourd'hui dans une nouvelle phase d'expérimentation, autorisée le 28 août 2002 par le Département fédéral de Justice et police. L'initiative du projet est revenue au canton de Bâle qui a recherché des partenaires dès 1997. L'article 397 bis, al 4 du Code pénal suisse permet en effet à la Confédération, autorité de surveillance en matière d'exécution des peines, d'autoriser un ou plusieurs cantons à expérimenter l'introduction de peines ou de modalités d'exécution des peines non prévues par le Code pénal dans le cadre de projets pilotes. L'Etat central peut financer jusqu'à 70 % de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces projets pendant la période d'essai, ce qui constitue un mécanisme incitatif fort à l'innovation. Cette phase d'essai précède en général l'extension de l'autorisation aux autres cantons ou l'inscription dans la loi de la nouvelle peine ou modalité d'exécution. Mais la généralisation dépend des résultats de l'évaluation obligatoire de leur efficacité des mesures expérimentées.

Les propos suivants précisent le cadre juridique des AD sous surveillance électronique ainsi que les étapes et les débats ayant jalonné le processus de définition et de mise en œuvre du dispositif. Dans ce cadre, nous nous appuierons plus spécifiquement sur l'expérience du Canton de Vaud pour identifier les caractéristiques du projet suisse. L'expérience vaudoise présente en effet cette spécificité d'avoir été couplée à un programme d'évaluation scientifique réalisé par l'Institut de Police Scientifique et de Criminologie de la Faculté de Droit de l'Université de Lausanne. Ainsi, les données les plus complètes dont nous pouvons disposer concernent l'expérimentation engagée dans ce Canton[371].

370 Cf infra.

371 L'ensemble des données indiquées dans les pages qui suivent résultent des contacts entrepris auprès de P.Villettaz de l'ISPC de l'Université de Lausanne et de son article à paraître dans l'ouvrage *Will electronic monitoring have a future in Europe ?*, Institut Max Planck, Fribourg, 2003

I/ Le cadre juridique : contenu et modalités du dispositif

Les arrêts domiciliaires (AD) ne sont pas une peine infligée par un juge pénal, mais une modalité d'exécution d'une peine privative de liberté. L'exécution des AD dépend de la décision du service des corrections pénitentiaires. Il est à préciser qu'il n'existe pas en Suisse d'équivalent du juge de l'application des peines français. C'est donc l'Administration pénitentiaire qui détermine librement les modalités d'exécution de la peine. Les candidats volontaires sont donc désignés par les autorités administratives.

A/ Le cadre initial d'ouverture juridique des arrêts domiciliaires : une alternative à la semi-détention et à la semi-liberté

Dans le Canton de Vaud, les AD sont régis par deux règlements cantonaux du 15 septembre 1999 validés par la Confédération. Le premier porte sur l'exécution des courtes peines privatives de libertés sous forme d'AD, le second sur l'exécution d'une phase du régime de fin de peine sous forme d'AD. Deux nouveaux règlements apportant des modifications au système initial et se substituant à ces derniers sont, après avoir été validés par la Confédération, en cours d'adoption.

Le choix a été initialement opéré dans ce Canton de limiter le recours à la surveillance électronique à deux cas :

- D'abord, en alternative aux courtes peines d'emprisonnement. Les AD peuvent être mis en œuvre à ce titre pour des condamnés à des peines d'un mois au moins et de 6 mois au plus, correspondant aux possibilités de semi-détention. La semi-détention est en effet un régime de détention pendant la nuit et pendant le week-end prévu pour des condamnés à des peines privatives de liberté allant jusqu'à un an qui exercent une activité régulière. Les AD constituent donc dans ce cadre une alternative à la semi-détention.

La deuxième phase d'expérimentation apporte plusieurs modifications à ce cadre. Elle prévoit d'abord l'extension du champ possible de recours aux AD, désormais ouverts pour des personnes condamnées à une peine privative de liberté de 20 jours au moins et de 12 mois au plus.

- Ensuite, les AD ont également été retenus pour des détenus en fin de peine. Ils peuvent être décidés en substitution de la dernière phase du régime dit de semi-liberté. La semi-liberté correspond en Suisse à un régime de détention de nuit pour les condamnés en fin de peine. Il s'agit d'un régime possible à partir de la mi peine, en général pour la période d'un an qui précède la libération conditionnelle ou la libération définitive. Les AD peuvent être dans ce cadre décidés pour une durée d'un mois minimum et de six mois au plus.

Le nouveau règlement prévoit là encore une extension du dispositif en précisant désormais dans son article 1er que "la dernière phase d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion peut être exécutée sous forme d'AD. Elle est au minimum d'un mois et n'excède pas 12 mois". Le règlement ne limite donc plus les AD en fin de peine à une alternative à la semi-liberté. Cette extension correspond notamment au constat d'une absence d'attractivité de la surveillance électronique face au régime de la semi-liberté.

C'est ce que confirme l'évaluation entreprise par l'Université de Lausanne qui montre que la mise en œuvre des AD a concerné jusqu'à présent l'éventail des peines suivant : 61 % d'1-2 mois ; 19 % de 2-3 mois ; 13 % de 3-4 mois ; 4 % de 4-5 mois ; 3 % de 5-6 mois. On constate donc qu'elle a effectivement surtout été utilisée dans le cas des plus courtes peines d'emprisonnement.

B/ Procédure et conditions d'admission aux arrêts domiciliaires

Dans chacun des cas évoqués, la procédure d'affectation aux AD était organisée sur la base d'une candidature volontaire des condamnés.. Les condamnés à une courte peine privative de liberté étaient invités, lors du prononcé de leur condamnation, à choisir un ou plusieurs modes d'exécution (TIG, semi-détention, AD). Pour les condamnés en fin de peine, le choix leur était offert entre le maintien en semi-liberté ou l'exécution de la fin de leur peine sous la forme des AD. Plusieurs critères interviennent ensuite dans le traitement des candidatures :

On notera d'abord que les règlements cantonaux fixent un ensemble de conditions formelles d'admission au programme. Elles sont, dans les deux cas précédemment évoqués, les suivantes :

- l'engagement du condamné à participer à une expérimentation scientifique,
- l'exercice par le condamné d'une activité professionnelle ou d'une occupation ménagère à mi-temps,
- l'acceptation par le condamné des modalités d'exécution de la peine (port du bracelet, programme horaire, règles de conduite),
- l'accord de la famille,
- l'habitation dans un domicile légal,
- la présence à domicile des installations techniques nécessaires.

En Suisse, le principe d'une participation financière obligatoire de la personne exécutant sa peine sous la forme d'AD a été retenu (Art. 9 des règlements cantonaux du 15 septembre 1999). Cependant, l'évaluation montre que 31,1 % des personnes placées ont été exonérés de cette participation pendant la première phase d'expérimentation.

Ces conditions formelles vérifiées, les candidatures sont ensuite examinées puis validées par les agents de probation responsables de programmes, et leur affectation finale décidée par les autorités administratives sur la base d'un rapport des organes de probation. Ainsi, c'est le service pénitentiaire qui, après avis du service de probation, autorise finalement le condamné qui, "en raison de son caractère et de ses antécédents paraît capable d'en respecter les conditions, à exécuter sa peine sous forme d'AD" (Art. 2 des règlements cantonaux du 15 septembre 1999). Les nouveaux règlements précisent encore les conditions d'appréciation de la candidature. Ils ajoutent la nécessaire évaluation de la "coopération" du condamné dans le cas d'une alternative aux courtes peines d'emprisonnement et de nouveaux éléments d'appréciation de la candidature dans le cadre du recours aux AD en fin de peine. Ces derniers sont les suivants :

. la compatibilité du régime avec les exigences de la sécurité publique ;
. le comportement et l'évolution du condamné ;
. le fait que le condamné soit digne de la confiance accrue qu'implique ce régime.

A cet effet, un avis préalable de la direction de l'établissement pénitentiaire dans lequel la personne était incarcérée sera désormais sollicité. Cependant, l'évaluation montre que

jusqu'alors peu de candidats ont été écartés en raison de critères non formels. Cette dernière, an avril 2002, permettait de donner de premières indications sur les profils des personnes exécutant leur peine sous forme d'AD. Ainsi, l'âge moyen était de 39 ans dominé par les tranches d'âge 25-35 ans (30 %) et 35-50 ans (45 %). Il s'agissait d'hommes pour 93 %. D'un point de vue professionnel, 84 % d'entre eux étaient actifs. Sur plan familial, la situation était assez hétérogène puisque 35 % étaient mariés, 24 % divorcés-veufs-séparés et 39 % célibataires.

C/ L'organisation et le déroulement des Arrêts Domiciliaires

En ce qui concerne le programme quotidien des condamnés, il est négocié (l'article 5 des règlements cantonaux que le service "examine avec le condamné") par les agents de probation responsables (Société vaudoise de patronage devenue désormais Fondation vaudoise de probation), et fait l'objet d'un contrat. La société décidait sur cette base des modalités. Le nouveau règlement prévoit désormais que pour les condamnés en fin de peine les modalités d'exécution de la peine sont définies par le service pénitentiaire en collaboration avec la Fondation vaudoise de probation.

La définition du programme porte déjà sur la fixation des horaires d'assignation. De ce point de vue, il est à noter que l'article 14 des règlements prévoit un régime progressif de temps libre pour les condamnés. Pendant les quatre premières semaines, ils disposent de 8 heures les samedi et dimanche. Pendant les semaines 5 à 8, ils disposent de 16 heures les samedi et dimanche. Enfin, lors des semaines suivantes, ils sont libres du vendredi à 17 heures au dimanche à 20 heures. Les horaires de congé sont fixés au début du programme et les jours fériés assimilés à des dimanches. Les nouveaux règlements prévoient une plus grande latitude des services pénitentiaires pour aménager ce dispositif.

Outre les horaires d'assignation à domicile fixés en fonction de ses activités, le condamné peut être invité, selon la nature du délit commis, à suivre des traitements, contrôles ou suivis complémentaires. Deux tiers des condamnés ayant été jugés pour des infractions au Code de la route, particulièrement pour des récidives d'ivresse au volant, c'est dans ce domaine de prévention que s'est concentrée la majorité des efforts. Ainsi, il est apparu que 44 % des personnes concernées souffraient d'une dépendance à l'alcool et 10 % d'une dépendance aux drogues. 61, 9 % d'entre eux ont suivi une démarche thérapeutique dans le cadre des AD.

En plus de ces interventions de spécialistes, les agents de probation choisis pour ce programme étaient tous spécialisés dans les thérapies de famille et dans les approches systémiques. Lors de leurs interventions régulières à domicile, ils pouvaient ainsi intervenir directement sur certains dysfonctionnements constatés et venir en appui à des milieux familiaux perturbés par la présence constante du condamné[372]. En moyenne, chaque condamné a reçu la visite de l'assistant social à son domicile au moins une fois au cours de l'exécution. En moyenne, le nombre de visites domiciliaires a été de 3 à 4 visites. Les personnes sont aussi contrôlées par téléphone.

La société vaudoise de patronage informe le service pénitentiaire de toute violation des modalités de l'exécution de la peine. Le règlement précise que "si le condamné ne respecte pas les conditions fixées ou fait preuve de mauvaise volonté dans l'exécution des AD, le service pénitentiaire peut ordonner leur suspension ou leur interruption. L'interruption met un

372 Dans 17,5 % des cas, les AD ont entraîné de grands problèmes familiaux et ont stimulé de nouveaux conflits familiaux dans 4,5 %.

terme définitif aux AD. En revanche, après la période de suspension, ceux-ci peuvent être repris. Les premiers constats permettent de confirmer la faiblesse du taux d'échec en cours d'exécution. Au cours de cette dernière, 32,9 % des personnes ont commis des violations des modalités d'exécutions de leur peine. La plupart de ces violations étaient bénignes et n'ont entraîné aucune sanction. Les violations les plus fréquentes concernaient le non-respect de l'horaire au début de l'exécution de la peine. Les violations ont été considérées comme graves dans 9 % des cas et des sanctions disciplinaires ont alors été prononcées. Seules 13 exécutions ont été interrompues. Une participation exemplaire de la majorité des condamnés a ainsi été constatée. Elle semble témoigner de l'intérêt des mesures d'accompagnement centrées sur le délit telles que l'aide à l'abstinence.

Enfin, en ce qui concerne le suivi technique, il a été confié à une seule entreprise privée de sécurité qui a proposé le matériel, installé et desservi une seule centrale de contrôle à Bâle et assuré l'installation et la maintenance de la plate forme technique. L'entreprise américaine BI a été choisie pour sa capacité à fournir l'ensemble des composants et pour son expérience. Quant à la gestion de la surveillance, elle est assurée par la filiale de l'entreprise Securitas, Securiton. La fiabilité technique n'a à aucun moment été remise en question. Le principe est posé en Suisse d'une absence totale de contact entre l'entreprise privée et le condamné. L'entreprise reçoit dans une centrale les signaux informant des incidents techniques relevés. Ces informations sont codées de façon à ce que l'entreprise n'ait aucune indication sur la personne concernée. Ils sont immédiatement renvoyés vers les services de probation qui décident alors de l'intervention adéquate.

Pour conclure, on notera qu'en vertu de l'article 15 des règlements cantonaux, les décisions du service pénitentiaire sont susceptibles de recours, dans les 20 jours, auprès de la Cour de Cassation pénale du Tribunal cantonal.

II / Le processus décisionnel

Nous évoquerons successivement dans cette partie les éléments ayant caractérisé le processus de décision et de mise en œuvre des AD dans le Canton de Vaud avant de rendre compte des principaux débats et arguments échangés entre les acteurs sur ce dispositif.

A/ Les caractéristiques des conditions d'élaboration et de mise en œuvre de l'expérimentation

1. Une gestion autonome du projet par l'autorité administrative

L'initiative de l'introduction dans le Canton de Vaud de la surveillance électronique revient à un député cantonal, M. Vuillemin. C'est essentiellement à des fins d'économies qu'il a déposé une motion en ce sens. Celle-ci, si elle a été acceptée, n'a pas été immédiatement mise en œuvre dans la mesure où le service pénitentiaire était engagé dans un processus d'expérimentation et d'évaluation du travail d'intérêt général qui mobilisait alors l'essentiel de ses forces. Il n'apparaissait pas, dans ce contexte, opportun d'engager une nouvelle expérimentation. Ce n'est que lorsque le canton de Bâle a lancé un appel à partenariat pour engager une telle expérimentation en 1997 que le canton de Vaud ayant terminé l'expérience TIG a décidé de s'associer au programme.

La définition du programme a par la suite totalement échappé au politique pour être entièrement géré par le service des corrections pénitentiaires. Le directeur des services pénitentiaires, M. André Vallotton, a de fait joué un rôle déterminant dans ce processus. La définition du cadre juridique du dispositif n'a ainsi pas impliqué l'intervention du législatif pour être adopté uniquement par le pouvoir exécutif par voie de règlement. De la même façon, si les juges ont été sollicités pour avis et information sur le dispositif, il apparaît qu'ils n'ont à aucun moment jouer de rôle décisif dans le processus décisionnel. Dès lors que les AD constituent une modalité d'exécution des peines, et dans le contexte d'une absence en suisse de l'équivalent du juge de l'application des peines français, c'est le service administratif en charge de l'exécution des peines qui maîtrise le processus. Les entreprises privées ne semblent pas non plus avoir joué un rôle très important dans le processus décisionnel. Pour le service pénitentiaire, cela s'explique par le caractère réduit du projet suisse non constitutif d'un marché très attrayant. La généralisation du dispositif à l'ensemble de la Suisse pourrait générer des attitudes plus offensives de ces dernières.

En revanche, on notera l'originalité des modalités d'association de plusieurs cantons à l'expérience. Ces mécanismes d'association s'inscrivent dans une tradition de coopération intercantonale dans le domaine de l'exécution des peines. En effet, si l'autonomie cantonale en matière d'exécution des peines est très forte, des mécanismes d'harmonisation entre cantons, permettant notamment une mutualisation des moyens, ont été depuis longtemps engagés. Ainsi, la Suisse est divisée en trois zones : Suisse Romande, Suisse Centrale, Suisse Occidentale, au sein desquelles les cantons définissent *via* des concordats les principes d'une répartition des missions.

Dans le domaine de l'exécution des peines, en Suisse Romande, le Canton de Vaud assume la responsabilité des condamnés dangereux, celui de Neuchâtel celle des délinquants primaires, celui de Genève celle des condamnés à profil psychiatrique, etc. Ces ententes permettent à la fois une mise en cohérence des choix cantonaux et une rationalisation des moyens. Pour autant, chaque canton peut conserver dans ce système ses propres spécificités. Dans l'expérience des AD, on retrouve cette même logique même si la coopération engagée entre les six cantons ne s'inscrit pas dans le cadre d'un concordat. Ainsi, si un certain nombre de choix ont été communs (par exemple, le fait d'implanter la centrale de surveillance à Bâle), chaque canton a pu aménager l'expérimentation (certains retenant par exemple ce dispositif pour des peines maximales de six mois, d'autres d'un an).

Les autorités administratives, maîtres du projet, ont aussi entrepris des contacts avec les Etats déjà engagés dans des expériences de surveillance électronique. C'est essentiellement avec les Etats du nord de l'Europe, Suède, Pays-Bas, Grande-Bretagne et Allemagne que des relations ont été nouées. Ces contacts se sont souvent fait sur la base de réseaux de relations préexistantes et de façon informelle. Les relations les plus privilégiées ont été engagées avec la Suède et les Pays-Bas, même si comme on le constatera par la suite, 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 Etat. Pour nos interlocuteurs, le workshop organisé à Freiburg par l'Institut Max Planck en juin 2002 s'est en grande partie appuyé sur les réseaux partenariaux précédents à la fois en permettant leur élargissement (notamment aux pays du sud de l'Europe engagés plus récemment dans la mise en œuvre de ces dispositifs) et la confrontation sur un plan scientifique de leurs expériences.

2. La stratégie de mise en œuvre de l'expérimentation

L'introduction de la surveillance électronique s'est faite avec prudence dans le Canton de Vaud. L'autorité administrative a pris un ensemble de précautions pour éviter les risques de rejet par l'opinion publique et les professionnels de la justice du dispositif. Cette prudence s'est exprimée à plusieurs niveaux :

- D'abord dans le choix de l'entreprise privée. L'autorité administrative vaudoise a choisi l'entreprise BI pour l'étendue de son expérience aux Etats-Unis et afin d'éviter tout problème technique. De ce point de vue, le choix semble validé a posteriori par l'absence de toute défaillance technique pendant la première phase de l'expérimentation ;
- Ensuite, dans l'organisation d'une véritable campagne d'information (Télévision, radio, presse) de l'opinion publique sur les caractéristiques et le sens de la surveillance électronique. Ce même travail a aussi été engagé en direction des magistrats du Canton (Cf infra) ;
- Le choix a aussi été réalisé d'une expérience restreinte. Ainsi, si techniquement le service pénitentiaire a les moyens de placer en simultané 50 personnes en AD sous surveillance électronique, il a été décidé de ne pas aller au-delà de 25 bracelets. Le directeur des services pénitentiaires formule ce choix dans les termes suivants : "Partir petit aide à faire accepter le dispositif". L'objectif est de banaliser progressivement le recours à la surveillance électronique. La patience est stratégique.
- Enfin, la prudence est aussi de mise dans le choix des personnes placées sous surveillance électronique. Si juridiquement, aucun critère d'exclusion n'a été fixé, notamment en fonction de la nature de l'infraction, il apparaît de façon évidente que ce critère intervient dans la pratique. Ainsi, les services pénitentiaires vaudois excluent du dispositif les délinquants sexuels ou les personnes condamnées pour violences. Là encore, cette exclusion intervient pour favoriser l'acceptation du dispositif. Elle apparaît pour le directeur des services pénitentiaires comme une "condition de la réussite, si l'on veut étendre à l'avenir le dispositif".

3. Le cadre de l'évaluation de l'expérimentation

La tradition d'expérimentation que l'on a évoquée en Suisse s'accompagne d'un effort systématique d'évaluation. Ainsi, cette dernière est obligatoire dans les cas où des cantons veulent mettre en oeuvre l'article 397 bis, al. 4. Si cette évaluation est généralement réalisée au niveau fédéral, les cantons concernés peuvent aussi la compléter par leur propre dispositif d'évaluation. Ainsi, dans l'expérimentation des AD, la majeure partie de l'évaluation scientifique a été confiée à un bureau d'étude zurichois chargé de suivre l'ensemble de l'expérience dans les cantons pilotes.

Cependant, le canton de Vaud se caractérise dans ce domaine par une réelle originalité engagée à l'occasion de l'expérimentation des Travaux d'Intérêt Général (TIG) commencée en 1990. Ainsi, à cette occasion, les services pénitentiaires du Canton de Vaud ont demandé à l'Institut Scientifique de Police et de Criminologie (Faculté de droit) de l'Université de Lausanne une évaluation randomisée du dispositif. Cette évaluation reposait sur le principe d'un tirage au sort des candidats à un TIG. L'objectif est d'éviter une évaluation qui reposerait sur une sélection préalable des personnes orientant les résultats de l'évaluation. La procédure de tirage au sort permettait de différencier deux groupes de condamnés (ceux retenus pour les TIG, ceux non tirés au sort) pour ensuite évaluer de façon comparative leur perception des conditions de l'exécution de leur peine. Les buts de cette évaluation étaient donc de pouvoir comparer sans biais les effets et les conséquences des deux formes d'exécution sur des

groupes semblables et de vérifier si les hypothèses validées lors de l'introduction du travail d'intérêt général dans le canton étaient confirmées dans ce nouveau mode d'exécution. De cette première expérience a été dégagé un enseignement paradoxal. En effet, il est apparu que le fait pour les personnes concernées d'avoir exécuté leur peine sous la forme d'un TIG ou d'une incarcération n'avait finalement aucune conséquence sur leur situation socio-professionnelle. Ce résultat tordait déjà le cou à des représentations dominantes. Mais dans le même, on notait un impact considérable du mode d'exécution de la peine sur la représentation par le condamné de sa peine, du système de justice et de l'autorité en général. Ainsi, 80 % des personnes ayant exécuté leur peine sous la forme d'un TIG exprimait une vision positive de la peine prononcée à leur encontre, de ses conditions de mise en œuvre et du fonctionnement de la Justice. La proportion était exactement inversée dans le cas d'une peine exécutée sous la forme d'une incarcération. Ainsi, c'est plus fondamentalement le rapport de la personne à la justice, à la société et aux institutions qui est modifié par les caractéristiques des modalités d'exécution des peines[373]. La richesse de ces enseignements a conduit les autorités administratives du Canton de Vaud à renouveler la même commande à l'Université de Lausanne à l'occasion de l'expérience des AD. Les résultats ne seront cependant connus qu'en 2004.

B/ Les débats générés par la surveillance électronique

Un constat doit d'emblée être opéré. La surveillance électronique ne semble pas avoir entraîné de débats idéologiques forts en Suisse. Si comme on le notera, quelques dissonances ou différences d'interprétation sur l'intérêt de la surveillance électronique ont pu être relevées, aucune mobilisation idéologique, politique ou sociale forte n'a accompagné la décision de recourir et de mettre en œuvre le dispositif.
Comme on a pu l'évoquer, le raisonnement ayant initialement conduit M. Vuillemin à déposer une motion en faveur du recours à la surveillance électronique dans le canton de Vaud était essentiellement de nature économique. Cet argument ne semble pourtant plus aujourd'hui être retenu comme décisif. Dominik Lehner, Chef de la Division pénale du Canton de Bâle, continue cependant de le relever. Ainsi, le projet suisse a coûté environ 4 127 000 euros pour la première phase des trois années d'expérimentation. Ce coût s'est réparti de la façon suivante : un tiers pour la partie technique, deux tiers pour les moyens humains mobilisés. Même si les coûts n'ont pas été évalués scientifiquement, les estimations des services font apparaître un coût généré par la surveillance électronique d'environ 34,30 euros par condamné placé en AD contre 76,65 euros par condamné incarcéré[374].

Au contraire, pour le service des corrections pénitentiaires du Canton de Vaud, les AD n'entraînent pas, dans le contexte de ce canton, d'une diminution des coûts. C'est même l'hypothèse de coûts supplémentaires qui est évoquée. Cette différence s'explique à la fois par la nécessité d'un renforcement de l'encadrement pour suivre l'exécution de ces mesures et un contexte pénitentiaire qui n'est pas marqué, comme dans la plupart des autres Etats d'Europe, par une situation de surpopulation. En effet, 80 % des peines d'incarcération prononcées en Suisse sont en effet des courtes peines inférieures à trois mois. De surcroît, deux tiers des condamnations à une peine d'emprisonnement sont prononcées avec sursis. La prison reste dans ce contexte véritablement un *ultima ratio*. Les échanges que nous avons pu avoir avec le service pénitentiaire témoignent de la volonté de rester fidèle à ces principes. Dès lors, le

373 Martin Killias, Marcelo Aebi et Denis Ribeaud, Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment ? : Results of a controlled experiment, in *The howard journal*, Vol. 39, N°1, Fev. 2000, p. 40 et s.

374 Dominik Lehner, Electronic monitoring as an alternative penal sanction in Switzerland, in *Will electronic monitoring have a future in Europe ?*, *Op.cit.*

recours à la surveillance électronique s'inscrit dans la recherche de nouvelles modalités d'exécution des peines plus respectueuses des personnes condamnées et plus à même d'offrir à ces dernières les conditions d'une réhabilitation. Sans doute cela explique-t-il que les services du Canton de Vaud refusent toute évolution de l'usage de la surveillance électronique dans une perspective de contrôle renforcé. Les dangers du GPS sont à cet égard signalés comme susceptibles de faire évoluer ce dispositif de moins en moins comme une alternative à la prison et de plus en plus comme un dispositif de contrôle renforcé de peines ou de modalités d'exécution des peines déjà existantes. Parmi ces dérapages possibles, le risque particulier d'une utilisation de la surveillance électronique pour surveiller des personnes demandeurs d'asile est évoqué. De ce point de vue, la Suisse constate un glissement des Pays-Bas vers le modèle de contrôle qui domine désormais en Grande-Bretagne. Elle refuse de s'inscrire dans une telle perspective, préférant rester proche du modèle suédois toujours fidèle à ses principes initiaux. De ce dernier, est notamment retenu l'importance des efforts fournis dans le domaine de l'accompagnement social de la mesure, le maintien des contacts avec la famille, le travail d'intégration de la dimension environnementale dans la définition du programme.

Précisément, pour bien expliquer le sens des AD sous surveillance électronique, le service pénitentiaire a engagé dès l'origine une importante politique de communication tant auprès de l'opinion publique que des magistrats. Ainsi, plusieurs émissions de télévision et de radio, des articles de presse, ont été consacrées à la surveillance électronique. Un journaliste a, à ce titre, pu expérimenter les AD. Des séances d'information en direction de trois groupes cibles de magistrats des différentes juridictions vaudoises (magistrats du Tribunal cantonal, Juges d'instruction, présidents des Tribunaux de 1ère instance) ont été prévues pour informer et recueillir l'opinion de ces derniers sur ce dispositif. De ces expériences, il ressort les impressions suivantes. L'opinion publique n'a manifesté aucune défiance vis-à-vis du recours à la surveillance électronique, la percevant souvent comme un "gadget". L'attractivité représentée par le développement de la technologie a semblé aussi participer de l'adhésion de la population au dispositif. Les magistrats sont ceux qui ont manifesté les réticences les plus importantes à l'égard de la surveillance électronique. Si les magistrats du Tribunal cantonal s'y sont montrés plutôt favorable, un clivage net a séparé, parmi les juges d'instruction et les juges des Tribunaux de 1ère instance, deux groupes aux positions opposées. Un premier groupe, constitué de la génération la plus ancienne, a montré beaucoup de virulence contre le projet. L'argumentation développée reposant essentiellement sur le risque d'une dénaturation de la sanction par le développement de la surveillance électronique : "C'est du traitement social, ce n'est plus de la sanction". Fidèle à une conception rétributive et dissuasive de la peine, ces magistrats voyaient dans les AD une altération de la fonction punitive de la peine. A l'opposé, l'autre groupe des magistrats, plus jeunes, s'est montré favorable à l'expérimentation. Quelles que soient les oppositions qui ont pu se manifester alors, elles n'ont pas eu d'incidences sur le projet. D'abord, parce que le projet ayant été validé par les autorités politiques, la magistrature vaudoise ne pouvait que s'y conformer. Ensuite, parce que conçu comme une modalité d'exécution des peines, le dossier leur échappait de fait. L'autorité administrative a donc pu décider et gérer la mise en œuvre du dispositif sans que l'opposition de certains magistrats ne constitue un obstacle. Mais, il apparaît que dans le canton de Genève, où le pouvoir du Procureur est plus grand, cette opposition des juges a pu constituer un vrai problème dans la réussite de l'expérience. Ainsi, le procureur de Genève, hostile à la mesure, a en grande partie contribué à en annihiler les effets. Seule une quinzaine de personnes ont ainsi dans ce canton pu bénéficier des AD.

A aucun moment, il ne semble qu'il n'y ait eu d'opposition au projet sur le fondement d'une excessive atteinte aux libertés individuelles et le risque d'une généralisation d'une société de

contrôle. C'est plutôt aujourd'hui le service pénitentiaire lui-même qui relève de tels risques en constatant les évolutions d'usage, dans certains Etats, de la surveillance électronique.

Hors cette évolution, plusieurs intérêts sont relevés par le service pénitentiaire au développement de la surveillance électronique :

- d'abord, le fait qu'elle permette de travailler sur le délit. En la circonstance, 70 % des personnes exécutant leur peine sous la forme des AD sont des récidivistes condamnés pour alcool au volant. L'intérêt de la surveillance électronique est de pouvoir investir la cause du délit à la fois par exemple en travaillant sur un programme de désintoxication couplé à la mesure et sur les répercussions sur la famille. Les agents de probation étant, comme nous l'avons précédemment évoqué, spécifiquement formés aux approches systémiques.
- ensuite, le fait, lorsqu'elle est utilisée pour les fins de peine, qu'elle ouvre la possibilité de restaurer des mécanismes de régime progressif plus dynamiques (non plus automatiques), c'est à dire reposant sur l'investissement personnel du condamné par rapport à sa propre peine. Cette dimension paraît en effet essentielle dans l'évaluation des apports de la surveillance électronique en mettant la personne dans une position de plus grande autonomie. Comme l'indique André Vallotton, Directeur des services pénitentiaires du Canton de Vaud, "Ce qui varie fortement par rapport aux formes d'exécution habituelles de privation de liberté est l'importance de l'investissement du condamné dans son programme et la forme consensuelle que prend l'exécution. Comme dans l'exécution d'un TIG, dans un processus de médiation ou à travers l'exécution d'une mesure éducative ou thérapeutique, le condamné devient sujet, et non plus objet de la sanction pénale. Cette différence fondamentale qu'est une participation active au processus d'exécution pourrait bien être une des causes majeures de la modification d'attitude des condamnés par rapport au délit et à leur sanction déjà constatée lors de l'introduction du travail d'intérêt général dans le canton de Vaud"[375]. Cette appréciation paraît confirmée par les premiers résultats de l'évaluation qui font apparaître que 71,6 % des personnes placées en AD n'ont aucune plainte à formuler dans le cadre de l'exécution des arrêts domiciliaires et que, parmi ceux qui se sont plaints, les reproches formulés concernait surtout la gêne physique entraînée par le port du bracelet et des horaires de surveillance jugés trop contraignants.

Mais en même temps, André Vallotton relativise la portée, en termes d'innovation, de la surveillance électronique : "Au contraire des peines ou de procédures comme le TIG ou la médiation pénale, les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique n'apportent aucune révolution par rapport aux peines classiques. Alors que les diverses composantes de la justice réparatrice renoncent à la rétribution pour se tourner résolument vers la réparation et la restauration d'un équilibre, la surveillance électronique s'inspire des mêmes objectifs que la peine privative de liberté. On y retrouve autant d'inspirations rétributrices, éducatives ou de défense sociale que dans la détention. Seul le lieu d'enfermement change"[376].

375 André Vallotton, Les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique dans le canton de Vaud, in *Will electronic monitoring have a future in Europe ?, Op.cit.*

376 *Ibid.*

Conclusion

A l'issue de cette recherche, où nous avons voulu comparer dans cinq pays européens les processus de recours au placement sous surveillance électronique, nous pouvons tirer quelques éléments de conclusion. Les cinq Etats choisis nous ont particulièrement bien informés sur ce processus d'adhésion à cette nouvelle technologie de punir qu'est le PSE. Même si cette technologie porte avec elle beaucoup d'interrogations, le terrain nous a surtout révélé des préoccupations pragmatiques, permis de vérifier certaines de nos hypothèses et de nous questionner sur d'autres points.

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 XIXème siècle, avec les prisons, les Etats-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'Etats 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 Etats comme la Suisse, la Belgique, l'Espagne etc ; celui d'un dispositif de contrôle renforcé, vers lequel tendent de plus en plus des Etats comme la Grande-Bretagne, la France plus récemment, voire désormais les Pays-Bas.

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'Etat 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…

Les stratégies de réforme

Les stratégies de réforme empruntent des chemins différents, directement liés au contexte culturel et socio-politique des pays que nous avons travaillés.

Tout d'abord, pour l'ensemble des terrains, c'est au cours d'un processus assez long, lent que ce projet se construit (par exemple, au Royaume-Uni, il faut attendre plus de dix ans, entre les

premières expériences et la généralisation du projet) pour se formaliser en des textes très divers selon les pays.

L'étude de la nature des textes choisie ensuite pour instaurer le PSE est très éclairante. Si en France, on obtient la loi du 19 décembre 1997, issue de la proposition de loi de Guy Cabanel qui s'appuie très puissamment sur son rapport, de 1995 "pour une meilleure prévention de la récidive", rapport d'orientation au premier Ministre, en Belgique, ce sont des circulaires qui mettent en place la mesure apparue dans la "note d'orientation en matière pénale et d'exécution des peines" de 1996 du ministre de la Justice de l'époque, S.De Clerck. Une proposition de loi avait été déposée par la Sénatrice Anne-Marie Lizin, en 1997, mais il n'y eut aucune suite. En Espagne, si cette mesure est envisagée par le Règlement pénitentiaire espagnol, il dépend avant tout d'un projet pilote qui expérimente et met en œuvre cette mesure, comme en Suisse, où on doit également à un projet pilote l'introduction de la surveillance électronique. Dans chacun de ces deux Etats, c'est l'Administration pénitentiaire qui pilote seule l'expérience.

Le choix d'un cadre défini par la loi ou le règlement, ou simplement par voie de textes administratifs internes, constitue une source d'éclairage des caractéristiques des processus décisionnels en matière pénale dans chacun de ces Etats. Il donne directement à voir de la place respective du politique et de l'administratif dans ces derniers. Ainsi, la loi, telle qu'elle est "invoquée" en France, a une vertu symbolique et politique assez forte, mais avec un décret d'application qui tarde tant…. Encore une fois dans cet Etat, se manifeste une conception fondamentalement politique du droit, valorisant un registre d'intervention symbolique du juridique au détriment de sa fonction instrumentale. S'il est politiquement essentiel d'afficher par la loi la décision politique de l'innovation pénale, la question de sa mise en œuvre administrative apparaît secondaire. Dans d'autres Etats, cette dimension performative du droit est relayée à un rang secondaire. C'est l'administratif qui se saisit de la possibilité de l'innovation pénale et l'expérimente pratiquement, indépendamment de tout affichage politique préalable. Le cas de la Suisse, voire de la Catalogne en Espagne, est de ce point de vue exemplaire. Ces modes de fonctionnement interrogent bien sûr, sur les différentes formes nationales d'action de l'Etat et également, en allant plus loin, sur l'harmonisation possible, éventuelle, d'une législation pénale européenne dans ce domaine.

Une liaison ambivalente : administration et politique

D'où cette question fondamentale des liens entre administration et politique qui est clairement apparue, 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.

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, puisqu'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. A 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.

Une évaluation, obligatoire, floue et…. délicate

Dans l'ensemble des textes, qui laissent une belle part à l'expérimentation du projet, **l'évaluation** est parfois inscrite de manière obligatoire, comme c'est le cas en Suisse. Dans ce cas précis, si les cantons veulent mettre en œuvre la mesure, l'évaluation est réalisée au niveau fédéral et peuvent compléter ce dispositif à leur manière. En Grande-Bretagne, l'évaluation est également induite dans le dispositif, comme en Espagne. En Belgique et en France, les indications sont plus floues concernant cette disposition. L'évaluation, en tant que tel, n'est en aucun cas une obligation, même si les autorités sont soucieuses des résultats enregistrés et de l'apport positif de la mesure, bien qu'on ne sache exactement quels seraient les critères retenus pour parler de succès ou d'échec ?

Dans tous les cas, la question des critères d'évaluation de la mesure reste cependant ouverte. Est-ce réellement encore cet objectif initialement assigné dans tous les Etats au recours au PSE d'une lutte contre la surpopulation carcérale, ? N'est ce pas plutôt, le faible taux de récidive, le suivi non problématique par le condamné de la mesure dans cet espace privé ponctuellement "reconverti" pour la durée du PSE, voire l'influence de la mesure à la fois sur les capacités de réinsertion du condamné ou ses représentations mêmes de la Justice et de la peine qu'il a exécutée ? N'est ce pas encore, et de plus en plus, sa capacité à renforcer l'effectivité du contrôle sur l'exécution de mesures en milieu ouvert ? La méthode même de l'évaluation peut aussi être questionnée. L'exemple suisse est de ce point de vue original. Le recours dans le canton de Vaud à une évaluation randomisée traduit, malgré les obstacles de principe auxquels pourraient se heurter un tel choix, une volonté évidente de définir les conditions optimales d'une évaluation la plus objective possible. Les résultats risquent d'ailleurs, comme cela a été le cas pour l'évaluation similaire réalisée dans ce Canton à l'occasion de l'expérimentation des TIG, d'être très instructive et de venir prendre à défaut des représentations traditionnelles.

Bibliographie spécialisée indicative

Ball R.A., Lilly J.R., Home incarceration with electronic monitoring, in *Controversial issues in crime and justice*, Studies in crime law and justice, vol. 1, p. 147 et s.

Barloy F., Le conseil constitutionnel, la liberté individuelle et l'ordre public, *R.A*, N°287, Sept-oct. 1995, p. 483 et s.

Benghozi M., L'assignation à domicile sous surveillance électronique, *Déviance et société*, 1990, Vol. 14, N°1, p. 59 et s.

Bishop 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.

Bonnemaison G., *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au garde des Sceaux et au premier Ministre, 1990.

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

Cabanel G., *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport d'orientation au premier Ministre, 1995, pp. 115-139.

Cid Moliné J., Le système pénitentiaire en Espagne, *Revue française d'administration publique*, n° 99, juillet-septembre 2001.

Couvrat P., Une première approche de la loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique, *R.S.C.D.P.C*, N°2, avril-juin 1998, p. 374 et s,

Cusson M., Peines intermédiaires, surveillance électronique et abolitionnisme, *R.I.C.P.T*, N°1, 1998, p. 34 et s.

Chauvenet A., Gorgeon C., Mouhanna C., Orlic F., Peines alternatives et aménagées : une activité discrète, *Regards sur l'actualité*, N°spécial 261, mai 2000, p. 61 et s.

Darras E. et Deharbe D., La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéo-surveillance, in *La gouvernabilité*, CURAPP, Puf, 1996, p. 77 et s.

De Lajarte A., Fonctions et fictions des « miradors électroniques publics » : la vidéosurveillance dans la loi du 21 janvier 1995, *La semaine juridique*, N°36, septembre 1996, p. 317 et s.

Dodgson K., Goodwin P., Howard P. (et al.), *Electronic monitoring of released prisoners : an evaluation of the Home Detention Curfew Scheme*, Home Office Research Study, 2001.

Froment J.-C., Las nuevas tecnologias de seguridad y la "sociedad de control", in *Revista catalana de seguretat publica*, n°10, juin 2002, p. 25 et s.

Froment J.-C., L'Administration et les politiques de sécurité : vers une participation effective ?, in *Les Etats à l'épreuve de la sécurité* (Dir. Froment J.-C., Gleizal J.-J., Kaluszynski M.), PUG, 2002.

Froment J.-C., *La République des surveillants de prison. Ambiguïtés et paradoxes d'une politique pénitentiaire en France (1958-1998)*, L.G.D.J, Coll. Droit et société, 1998.

Froment J.-C., La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, N°34, 1998, p. 149 et s.

Froment J.-C., Le pouvoir souverain, la peine et le corps : éléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique, *R.I.E.J*, N°37, 1996, p. 1 et s.

Froment J.-C., L'assignation à domicile sous surveillance électronique et les libertés publiques, *R.P.D.P*, 1996, p. 121 et s.

Foucault M. *Surveiller et punir*, Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1975.

Haverkamp R., *Implementing electronic monitoring. A comparative, empirical study on attitudes towards the measure in lower saxony/germany and in sweden*, Ed. Iuscrim, Fribourg, 2002.

Heilmann E., *Nouvelles technologies, nouvelles régulations ?* (en collab. avec A. Vitalis), IHESI-PirVilles, 1996.

Kaminski D., L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre, *Revue de droit pénal et de criminologie*, N°34, 1999, p. 149 et s.

Kensey A., Lévy R., Pitoun A., Tournier P-V., *La mise en œuvre du placement sou ssurveillance électronique*, rapport d'étape, direction de l'administration pénitentiaire et CESDIP, octobre 2001, 50 p.

Kensey A., Lévy R., Tournier P-V., *Enquête de suivi sur la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique*, direction de l'administration pénitentiaire et CESDIP, Concepts et méthodes, N°21, 2000, 18 p.

Killias M., Aebi M. et Ribeaud D., Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment ? : Results of a controlled experiment, in *The howard journal*, Vol. 39, N°1, Fev. 2000, p. 40 et s.

Kuhn A. et Madignier B., Surveillance électronique : la France dans une perspective internationale, *R.S.C.D.P.C*, N°4, Oct-Déc. 1998, p. 671 et s.

Landreville P., Surveiller et prévenir l'assignation à domicile sous surveillance électronique, *Déviance et société*, 1987, Vol. 11, N°3, p. 251 et s.

Landreville P., La surveillance électronique des délinquants : une marché en expansion, *Déviance et société*, vol. 23, N°1, 1999, p. 105 et s.

Les technologies de sécurité, Les cahiers de la sécurité intérieure, N°21, 1995.

Marliac-Négier C., Le placement sous surveillance électronique et les libertés individuelles, *Revue nationale des barreaux*, N°63-64, 2001, p. 141 et s.

Marx G., *Police surveillance in comparative perspective*, Kulwer, Rotterdam, 1995.

Mary P., *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, (Sous la dir. de P. Mary), Bruylant, 1997.

Mary P., *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruylant, 1998.

Nellis M., « Interviw with Tom Stacey », *Prison Service Journal*, 135, mai 2001.

Nellis M., The electronic monitoring of offenders in England and Wales : recent developments and future prospects, *British journal of criminology*, 31, 2, 1991, p. 165 et s.

Newmann O., *Defensible space. Crime prevention through urban design*, New York, Mac Millan, 1972.

Normandeau A., Bilan criminologique de quatre politiques et pratiques pénales américaines contemporaines, *R.S.C.D.P.C*, N°2, avril-juin 1996, p. 333 et s.

Ocqueteau F., *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, L'Harmattan, 1997.

Ocqueteau F., Heilmann E., Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance, *Droit et société*, N°36/37, 1997, p. 331 et s.

Papatheodorou T., Le placement sous surveillance électronique en droit pénal comparé, *R.P.D.P*, 1999, p. 111 et s.

Parés R., Ejecución penal mediante control electrónico : presente y futuro, *Poder judicial*, 1997, n° 46.

Pradel J., La « prison à domicile » sous surveillance électronique. Nouvelle modalité d'exécution de la peine privative de liberté. Premier aperçu de la loi du 19 décembre 1997, *R. P.D.P*, N°1-2, 1998, p. 15 et s.

Poncela P., Droit de punir et Pouvoir de punir : une problématique de l'Etat, *Archives de philosophie du droit, Philosophie pénale*, Tome 28, 1983, p. 123 et s.

Poncela P., *Droit de la peine*, PUF, Thémis, 1995.

Raynal F. (dir.), *Prison : quelles alternatives ?*, Corlet, 2000.

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

Richardson F., Electronic tagging of offenders. Trials in England, *The Howard Journal*, vol. 38, N° 2, p. 158 et s.

Sarazin I., Vachon J., Bracelet électronique la prison virtuelle, *Actualités sociales hebdomadaires*, N° 2050, décembre 1997, p. 5 et s.

Tomic-Malic M., Expérience suédoise de surveillance électronique, *R.P.D.P*, 1999, p. 131 et s.

Tournier P-V., Détenus hors les murs. Des substituts du troisième type, *Revue nationale des barreaux*, N° 63-64, 2001, p. 153 et s.

Van der Laan PH., *Electronic monitoring in Europe, Outcomes from experiments in England and Wales, the Netherlands and Sweden*, Council of Europe, CPDC, PC-ER (99) 8, 1999, 9 p.

Will electronic monitoring have a future in Europe ? (Coll.), Institut Max Planck, Fribourg, 2003.

Annexes

Document 1 : Liste des abréviations utilisées

Document 2 : Liste des entretiens réalisés en France

Document 3 : Liste des entretiens réalisés lors de missions à l'étranger

Document 4 : Grille d'entretien pour la France

France :
Document 5 : Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté, J.O. N° 295 du 20 décembre 1997 pages 18452-18453

Document 6 : Décret n° 2002-479 du 3 avril 2002 portant modification du code de procédure pénale et relatif au placement sous surveillance électronique, J.O. N° 84 du 10 avril 2002 pages 6322-6323

Document 7 : Article 49 de la Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, J.O. N° 211 du 10 septembre 2002 page 14944

Belgique :
Document 9 : Circulaire ministérielle n° 1741 du 8 avril 2002, portant sur la réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines et annexes à la circulaire

Espagne :
Document 10 : Extraits du Règlement pénitentiaire, Real Decreto 190/1996, du 9 février 1996, concernant le régime ouvert

Document 11 : Projet pilote d'application des dispositifs électroniques en milieu pénitentiaire catalane, décembre 2000-juin 2001

Document 12 : « Caractéristiques de la personnalité des participants au projet », document issu de l'Evaluation du projet pilote d'application des dispositifs de contrôle électronique dans le milieu pénitentiaire, janvier 2002

Document 13 : Modèle de questionnaire distribué aux détenus, document tiré de l'Evaluation du projet pilote d'application des dispositifs de contrôle électronique dans le milieu pénitentiaire, janvier 2002

Document 14 : Modèle de questionnaire distribué aux familles, document tiré de l'Evaluation du projet pilote d'application des dispositifs de contrôle électronique dans le milieu pénitentiaire, janvier 2002

Document 15 : Tableaux statistiques tirés de l'Evaluation du projet pilote d'application des dispositifs de contrôle électronique dans le milieu pénitentiaire, janvier 2002

Grande Bretagne :
Document 16 : Powers of Criminal Courts (sentencing) Act 2000

Document 17 : Criminal Justice and Court Services Act 2000

Document 18 : Statistiques du Home Office

Document 19 : Dossier technique, rapport de probation, évaluation

Suisse :
Document 20 : Règlement du 15 septembre 1999 sur l'exécution des courtes peines privatives de liberté sous forme d'arrêts domiciliaires

Document 21 : Modèles de lettres du Service pénitentiaire adressées aux condamnés et acte d'exécution du jugement du tribunal de police du canton de Vaud

Document 1

Liste des abréviations utilisées

ANJAP : Association nationale des juges d'application des peines
CESDIP : Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales
CGT : Confédération générale des travailleurs
CPAL : Comité de probation et d'assistance aux libérés
CURAPP : Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie
DAP : Direction de l'Administration pénitentiaire
ENM : Ecole nationale de la magistrature
FO : Force ouvrière
JAP : Juge d'application des peines
JET : Jeunes en équipe de travail
PPMJ : Personnes placées sous main de justice
PPJ : Programme pluriannuel pour la justice
PSE : Placement sous surveillance électronique
R.A : Revue administrative
R.I.C.P.T : Revue internationale de criminologie et de police technique
R.I.E.J : Revue internationale d'études judiciaires
R.P.D.P : Revue pénitentiaire et de droit pénal
R.S.C.D.P.C : Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé
SD : Services déconcentrés
SNEPAP : Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires
SPIP : Services pénitentiaires d'insertion et de probation
TGI : Tribunal de grande instance
TIG : Travail d'intérêt général
UFAP : Union fédérale autonome pénitentiaire

Document 2

Liste des entretiens réalisés
Pour la France

	Personnes rencontrées, FONCTION ACTUELLE	FONCTION OCCUPEE POUR LAQUELLE ELLES ONT ETE SOLLICITEES	**Date, lieu, et durée de l'entretien**
Administration pénitentiaire	Isabelle Gorce, Sous-directrice de l'Administration pénitentiaire PPMJ	Sous-directrice de l'Administration pénitentiaire PPMJ, depuis 1990	Réalisé le 10 avril 2001, à 10 h à la DAP (Paris) Durée : 1 h 30
	Eric Veyssière, Président du TGI de Bergerac	En poste à l'Administration pénitentiaire de 1987 à 1994. Chef du bureau des alternatives à l'incarcération jusqu'en 1994	Entretien téléphonique réalisé le 1er juin 2001, à 15 heures Durée : 25 mn
	Jean-Michel Marceau, Chargé de mission à l'Administration pénitentiaire, Chef de projet PSE	Chef de projet PSE	Réalisé le 4 juillet 2001, à 14 h à la DAP (Paris) Durée : 1 h
	Eric Lallement, Sous-directeur de l'Administration pénitentiaire SD	Sous directeur de l'Administration pénitentiaire SD	Réalisé le 4 juillet 2001, à 12 h 30 à la DAP (Paris) Durée : 1 h 30
	Gilbert Azibert, Président de la Chambre d'Instruction de la Cour d'Appel de Paris	Directeur de l'Administration pénitentiaire de 1996 à 1999	Réalisé le 30 octobre 2001, à 10 heures, à la Cour d'appel de Paris. Durée : 2 h.
	Xavier Salvat, Procureur au TGI de Pontoise	Responsable des Services d'Inspection de l'Administration pénitentiaire, de 1989 à 1995 Sous-directeur à l'exécution des décisions judiciaires de 1992 à 1995	Réalisé le 31 octobre 2001, à 11 heures, au TGI de Pontoise Durée : 1h 15
	Emmanuel Rébeillé-Borgella, Chargé de Mission à la mission interministérielle pour l'élimination des farines animales	Directeur adjoint de l'Administration pénitentiaire, de septembre 1993 à janvier 2000	Réalisé le 31 octobre 2001, à 16 heures, à la Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales Durée : 2 h

	Bernard Prévost, Préfet des Yvelines	Directeur de l'Administration pénitentiaire de juillet 1993 à décembre 1995	Réalisé le 10 décembre 2001, à 12 heures, à la Préfecture des Yvelines Durée : 1 h
	Catherine Giudicelli Juge d'instruction au TGI de Créteil	Chef du bureau action juridique de 1993 à 1999 Sous-directrice PPMJ de 1999 à septembre 2000	Réalisé le 5 mars 2002, à 11 heures, au TGI de Créteil Durée : 1 h 20
	Jean-Claude Karsenty Directeur de l'IHESI	Directeur de l'Administration pénitentiaire de 1989 à 1991	Réalisé le 5 septembre 2002, à 14 heures, à l'IHESI Durée : 1 h 30
	Jean-Pierre Dintilhac Conseiller à la Cour de Cassation	Directeur de l'Administration pénitentiaire de 1991 à 1993	Réalisé le 11 octobre 2002, à 11 heures, à la Cour de Cassation Durée : 1 h 30
Personnel politique	Guy-Pierre Cabanel, Conseiller Général de l'Isère	Sénateur à l'origine de la proposition de la loi PSE	Deux entretiens réalisés : le 22 octobre 2001, à 11 heures, au Conseil Général. Durée : 1 h 15 le 11 décembre 2001, à 16 heures, au Conseil Général Durée : 1 h 15
	Daniel Picotin, Avocat, Maire de St Ciers sur Gironde	Député du parti radical, Rapporteur de la loi PSE pour l'Assemblée nationale	Entretien téléphonique réalisé le 25 octobre 2001, à 12 heures Durée : 15 mn
	Jacques Toubon, Vice président délégué au groupe RPR	Ministre de la Justice de 1995 à 1997	Réalisé le 3 décembre 2001, à 10 heures, au siège du RPR à la Mairie de Paris Durée : 1 h
Organisations professionnelles	Pascal Faucher, Maître de conférence à l'ENM et membre du Conseil d'administration de l'ANJAP	Président de l'ANJAP de 1995 à 1999 JAP de 1990 à 2000	Réalisé le 29 novembre 2001, à 14 heures, à l'ENM Durée : 1 h 10
	Ulrich Schalchli, Secrétaire du Syndicat de la Magistrature	Membre du Syndicat de la Magistrature Secrétaire général du Syndicat de la Magistrature depuis 2000	Réalisé le 13 février 2002, à 17 heures, au siège du Syndicat de la Magistrature, à Paris Durée : 1 h 30
	Michel Pouponnot François Hulot CGT	Référent Travailleurs sociaux Secrétaire général CGT depuis juin 2000	Réalisé le 6 mars 2002, à 10 heures, au siège de la CGT à Montreuil. Durée : 1 h 25
	M. Grandcolas, Secrétaire général de l'UFAP	Secrétaire général de l'UFAP depuis juin 2000	Réalisé le 6 mars 2002, à 14 heures 30, au siège de l'UFAP à Ris Orangis Durée : 1 h 40
	M. Marini, Secrétaire général du SNEPAP	Secrétaire général du SNEPAP	Réalisé le 29 mars 2002, à 15 h 30, à Marseille
	M. Campens, FO Direction	Secrétaire général de FO Direction.	

Document 3

Liste des personnes rencontrées lors des missions en Belgique : Juin 2002 et janvier 2003

Conseillers du Cabinet du ministre de la Justice : impossibilité **nette** d'avoir accès à un conseiller

Conseil supérieur de la justice
Madame Kristine Kloeck, en tant qu'ancienne conseillère de l'ancien ministre de la Justice S. De Clerk.

Direction du Centre National de Surveillance électronique
Monsieur Ralf Bas - Directeur principal.
Madame Céline Mallié - Directrice technique.

Service des Cas individuels
Catherine Van Melderen - Directrice du service.
Denis Gilbert - sous-directeur.
Laurence Baudou - sous-directrice.

Liste des personnes rencontrées lors des missions en Catalogne du 28 mai au 30 mai 2002 et du 5 au 7 novembre 2002

BALLS Josefina, Chef de Service de l'Organisation et du Suivi du Plan d'Action du Gouvernement, Institut Catalan de la Femme, Barcelone, le 29 mai 2002 ;

BAYO Joaquim, Juge Doyen de Barcelone, Bureau du Juge Doyen, Barcelone, le 6 novembre 2002 ;

CERON Marc, Responsable du milieu ouvert, Service de Réhabilitation, Direction de l'Administration pénitentiaire de Catalogne, Barcelone, le 29 mai 2002 et le 6 novembre 2002 ;

PARÉS Ramón, Directeur de l'Administration pénitentiaire catalane, Direction de l'Administration pénitentiaire de Catalogne, Barcelone, le 6 novembre 2002 ;

PERES Francesca, Caporal, Groupe de Protection des Femmes, Mossos d'Esquadra, Commissariat de Gérone, Gérone, le 28 mai 2002.

Liste des personnes rencontrées en Grande-Bretagne lors de la mission du 10 au 13 décembre 2002

Andy Homer, Premier Monitoring, plusieurs entretiens les 10 et 11 décembre ;

Julie Sharpe, manager of Youth Justice pour le comté du Norfolk, Norwich, 10/12 ;

Paul Hurren, Inspecteur de police, Norwich, 10/12 ;

Paddy Seligman, Magistrate, Norwich, 11/12 ;

Jane Hall, Court Clerk et son assistante, Norwich, 11/12 ;

Patrick Helley, juge de district, non professionnel, Norwich, 11/12 ;

Martin Graham, responsable d'un service de probation, Norwich, 11/12 ;

Judge Mellor, Senior Circuit Judge à la Crown Court, Norwich, 11/12 ;

Lee Parker, responsable du programme ISSP à Brighton, banlieue de Londres, 12/12 ;

Françoise Richardson, enseignant et chercheur (Université de Reading), Londres, 12/12 ;

Geeta Subramanian, responsable du programme ISSP à Dagenham, grande banlieue de Londres, 12/12 ;

Ray Smith, fonctionnaire du Home Office, chef de projet, responsable du développement du bracelet électronique et des contacts avec les sociétés contractantes, Londres, 13/12.

Liste des personnes rencontrées en Suisse

Valloton André, Directeur des services pénitentiaires du Canton de Vaud, Freiburg, Juin 2002 et Lausanne, Janvier 2003

Villetaz Fabrice, Chercheur à L'Institut Scientifique de Police et de Criminologie, Université de Lausanne, Freiburg, Juin 2002.

Document 4

Grille d'entretien
Pour la phase 1

La grille d'entretien qui a été élaborée repose sur l'identification et l'analyse des caractéristiques des quatre phases successives ayant contribué au développement du P.S.E en France. Cette grille a servi d'armature aux grilles d'entretien utilisés dans les autres Etats, après adaptation aux contextes particuliers.

- **La phase d'émergence de l'idée de recourir au P.S.E ;**

Il s'agit dans ce cadre d'identifier les facteurs ayant principalement joué, dans les représentations des acteurs rencontrés, dans l'émergence de l'idée de recourir au P.S.E. Cela supposera de demander à nos interlocuteurs :

- quand ils identifient la mise sur agenda du recours au P.S.E ?
- quels arguments ont pour eux été alors décisifs dans le choix de recourir à ce dispositif ?
- comment eux-mêmes se sont alors positionnés et sur la base de quels arguments ?

- **Le processus d'élaboration législative ;**

L'objectif est ici, à partir d'une analyse des phases législatives successives (loi de juillet 1996 relative à la détention provisoire, loi du 19 décembre 1997 relative au P.S.E, loi du 29 décembre 1997 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 étendant la possibilité de recourir au P.S.E pour les mineurs, loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence étendant la possibilité de recourir au P.S.E en matière de détention provisoire) à l'occasion desquelles a été débattue la possibilité de recourir au dispositif P.S.E en France, d'identifier les acteurs, la nature des débats et les stratégies mises en œuvre afin de faire aboutir ou échouer le recours à cette technique. Cela supposera de demander à nos interlocuteurs :

- quels sont les textes de lois à l'occasion desquels ils ont souvenance que les débats ont porté sur le P.S.E ?
- quels arguments principaux ont été mobilisés à l'occasion de ces débats et comment eux-mêmes ont pu y prendre part ? (En mesurant l'évolution dans les positions, les arguments… Par exemple : Quelles ont été les raisons de l'échec de l'amendement déposé à l'occasion de la loi de juillet 1996 relative à la détention provisoire et proposant de recourir au P.S.E dans ce domaine ? Pourquoi en 2000 ce même dispositif a t-il finalement été retenu ? Etc.)
- quels acteurs, intra ou extra-parlementaires, ont joué un rôle déterminant dans le processus d'élaboration de ces lois ?
- dans quelle mesure peut-on faire un lien entre la loi du 21 janvier 1995 relative à la sécurité décidant pour la première en France de la possibilité de recourir aux systèmes de vidéosurveillance en matière de sécurité publique et la loi du 19 décembre 1997 relative au P.S.E ? (Identité des acteurs ? Identité des arguments ? Etc.)
- quelle a été la part du rôle des médias à cette occasion ?
- quel rôle l'Administration pénitentiaire et le cabinet du ministre de la Justice ont joué ?

- par qui le texte de la proposition de loi ayant abouti à la loi du 19 décembre 1997 instaurant en France le P.S.E a été préparé ?

- **Le contenu des lois retenant cette technique en France ;**

Il s'agit ici d'analyser et d'interroger les dispositifs finalement retenus par le législateur dans les différentes loi permettant de recourir au P.S.E. Cette analyse reposera principalement sur une étude des textes et de leurs caractéristiques juridiques, mais on pourra questionner nos interlocuteurs sur leur évaluation du dispositif retenu et les bénéfices ou désavantages qu'ils lui accordent (Par exemple : Comment ils perçoivent le fait que le P.S.E a été retenu en France uniquement à titre de modalité d'exécution de la peine et non comme peine ? S'ils pensent que le cadre dans lequel il est possible de recourir au P.S.E est suffisant ? Si les garanties accordées aux personnes placées sous main de justice pour la protection de leurs droits est suffisamment étendue ? Etc).

- **Les modalités de mise en place du P.S.E**

Il s'agit ici d'analyser les raisons expliquant le temps relativement long s'étant écoulé entre le vote de la loi et sa mise en œuvre, ainsi que d'étudier la nature des dispositifs d'expérimentation finalement retenus à cette fin. Cela supposera de demander à nos interlocuteurs :

- Quelles raisons expliquent selon eux l'absence de publication de décrets d'application de la loi ?
- Quels motifs ont conduit à choisir de procéder à un dispositif d'expérimentation préalable ?
- Comment a été défini le choix du modèle d'expérimentation retenu ? (Pourquoi ce modèle d'évaluation ex post plutôt qu'un autre ? Quelles raisons ont joué dans la détermination des sites ? Quels accompagnements l'administration centrale a mis en œuvre pour permettre le déroulement de ces expérimentations - réunions de coordination, notes de service,… - Etc).
- Quelle place occupe actuellement le P.S.E dans le processus d'élaboration de la future loi pénitentiaire ?