

Surveillance électronique et probation : Réinsérer les délinquants et réduire la population carcérale

7^{ème} Conférence européenne sur la Surveillance électronique

5-7 mai 2011 - Évora (Portugal)

Rapport de la Conférence

rédigé par

Mike Nellis et Núria Torres Rosell

Introduction

Les conférences sur la Surveillance électronique à parrainage commercial lancées il y a plus de dix ans (1998, puis 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 et 2011) ont la particularité d'être organisées tous les deux ans. Aucun autre thème ne reçoit dans le cadre de la CEP une attention aussi soutenue et régulière, ce qui tient aux faits que a) la SE a des implications apparemment profondes pour la prise en charge des délinquants dans la communauté, b) la technologie se perfectionne sans cesse et c) de nouveaux pays – dont certains nouveaux membres de la CEP – expriment constamment leur intérêt pour la question. Le sujet attire toujours de nouveaux publics. Réputées pour leur combinaison unique d'expertise commerciale, politique et professionnelle et les expériences qu'elles fédèrent désormais, les conférences CEP sur la SE éveillent une attention de plus en plus internationale qui a attiré des représentants de pays aussi lointains de l'Europe que sont l'Australie, la Corée, l'Afrique du Sud et les États-Unis.

Implicitement du moins, les 6 conférences précédentes ont abordé les liens existants et potentiels entre a) la probation et la SE comme stratégies de prise en charge des délinquants et b) les services de probation et les entreprises qui fabriquent la technologie et, dans certains pays, fournissent la prestation au titre de sous-traitant de l'État. Consacrée plus particulièrement à l'intégration de la SE et de la probation comme stratégies de prise en charge, cette 7^{ème} Conférence a visé à clarifier, plus encore que les éditions précédentes, la contribution de la SE aux grandes questions de probation que sont la réinsertion, la récidive, la resocialisation, la protection publique et l'avenir du service proprement dit. Cet événement a par ailleurs confirmé l'engagement réel de la CEP en faveur d'un développement de la SE respectueux des normes et des valeurs des bonnes pratiques de probation.

Le présent rapport (également disponible en anglais, espagnol et portugais) résume les discours d'ouverture, les sessions plénières et les ateliers qui ont été prononcés et se sont tenus au cours de la conférence et en dégage les thèmes principaux et les grandes questions. Ne pouvant présenter ici des résumés véritablement exhaustifs, nous vous invitons à lire ce document en consultant si possible parallèlement les présentations PowerPoint des orateurs mises en ligne sur le site de la CEP. Par le plan retenu et les sous-titres utilisés, nous espérons être

parvenus à créer un rapport mettant en valeur la SE et la probation en propre. Nous avons synthétisé les arguments entendus, en cherchant à éviter les redites. Dans un souci de clarté néanmoins, nous avons parfois développé certains points de manière plus approfondie qu'au cours de la conférence. Nous remercions les animateurs d'atelier qui nous ont communiqué les différents comptes-rendus complets des trois sessions d'atelier.

Discours d'ouverture

Honoré d'accueillir la 7^{ème} Conférence CEP sur la SE, **Alberto de Sousa Martins, ministre de la Justice du Portugal**, a souligné à quel point son pays reconnaît la valeur de la SE comme instrument de « réinsertion sociale ». Il a décrit ses applications passées et présentes au Portugal, anticipant son utilisation future en réponse aux violences domestiques. Il a souhaité que la conférence étudie les « problèmes complexes » que, au vu de l'expérience portugaise, pose la SE.

M. Marc Cerón, Président de la CEP, a accueilli les participants et remercié le Directeur portugais de la Réinsertion sociale pour son accueil, ainsi que les sociétés de technologie/sécurité – G4S, ElmoTech, Serco et Guidance monitoring –, pour leur parrainage renouvelé. Rappelant l'évolution constante des applications de la SE dans le système pénal et en dehors, il a affirmé la nécessité d'approfondir la recherche sur les formes possibles de meilleures pratiques et souhaité que la Conférence contribue à

- clarifier la perception des questions que pose l'association de la SE et de la probation ; 0
- améliorer les Règles de probation européennes relatives à la SE ;
- renforcer les connaissances sur les nouvelles technologies et leur potentiel ;
- actualiser les connaissances sur les recherches pertinentes.

Développement de la réinsertion

Lue en son absence par Mme Susana Pinto, la contribution de **Mme Josefina Castro (Vice-Directrice de la Faculté de Criminologie de l'université de Porto)** a fait le point en ouverture de conférence sur la réinsertion, un concept d'intérêt central pour les services de probation européens et un élément majeur de la politique pénale contemporaine dans tous les pays, qui suscite malgré tout des niveaux d'engagement variables dans le contexte politique volatil dans lequel elle évolue. 3 phases peuvent être distinguées dans l'histoire du déploiement de la réinsertion en Occident (« Fondements », « Crise » et « Salut »). La réinsertion a été initialement conçue au 18^{ème} siècle comme un bien moral en propre qui, en favorisant l'expression de leurs « qualités d'amélioration » latentes, permettait aux individus en conflit avec la loi de rentrer dans le droit chemin et de contribuer utilement à la société. Aux 19^{ème} et début du 20^{ème} siècle, la réinsertion a été perçue comme remettant progressivement en cause les philosophies pénales de châtement et de dissuasion. L'aspect moral de la prise en charge et de l'accompagnement des délinquants s'est affranchi au fur et à mesure de ses racines, au départ religieuses, pour s'intensifier et se tourner, même, vers des considérations d'ordre psychologique. La philosophie de la réinsertion est restée viable pendant quasiment tout le 20^{ème} siècle, s'appuyant sur des méthodes

d'exécution diversifiées – assistance, action sociale, psychologie et psychiatrie. La probation, dans les pays qui la pratiquent, est alors perçue avant tout comme un mode de réinsertion favorisant l'association constructive « de l'accompagnement et du contrôle ».

Dans les années 1960 et 1970, la réinsertion est entrée dans une période de crise partie des États-Unis. Les représentants politiques et militants de gauche ont remis en cause sa supériorité déontologique par rapport à d'autres philosophies pénales, contestant notamment qu'elle soit utilisée pour adapter les délinquants à des conditions sociales intolérables dans une société d'inégalité sociale, ou pour emprisonner des individus sur de plus longues périodes que celles prévues par la « justice ». La méta-analyse de Robert Martinson d'après les études disponibles sur les effets de différentes interventions pénales – tant réinsertion que sanction – a conclu (en termes de mesures de recondamnation standard) que la réinsertion n'était ni plus ni moins efficace que d'autres interventions. Il n'était donc pas justifié de clamer sa supériorité morale et empirique. Les représentants politiques de droite ayant simplifié le message de Martinson en « rien n'est efficace », les États-Unis sont devenus le fer de lance d'un retour aux peines punitives et dissuasives – finalement incapacitantes.

Les services de probation en place ont vécu en profondeur cette « crise de la réinsertion » dans les années 1980 : leurs revendications d'efficacité en matière de réinsertion avaient été sapées. Dans une plus grande ou une moindre mesure (selon les pays), ils ont été contraints, plus qu'auparavant, de justifier leur existence. Il ne pouvait y avoir de retour simple aux principes passés et, pour se réinventer dans « la culture du contrôle », les services de probation ont dû prendre en compte les quatre réponses philosophiques et politiques à « la crise de la réinsertion » :

- la crédibilité renouvelée du châtement dans les sanctions dans la communauté ;
- l'apparition de la justice de réparation et de l'intérêt pour les victimes de la criminalité ;
- l'apparition de la prévention situationnelle de la criminalité, par exemple la télévision en circuit fermé (et surveillance) ;
- la recherche de « mesures réellement efficaces » pour concrétiser la réinsertion.

Cette dernière réponse semblait apporter son « salut » à l'idée de réinsertion. Nombre de services de probation se sont intéressés à de nouvelles approches de la prise en charge des délinquants basées sur la psychologie comportementale et cognitive qui semblaient apporter une sorte de base scientifique à l'idée qu'il était possible de changer en bien le comportement des délinquants. Mais dans les années 1990 et au 21^{ème} siècle – ère de la « société du risque » –, les services de probation n'ont pas pu clamer que la réinsertion était supérieure à tous les autres principes comme il en avait été pour leurs organisations par le passé. Tout en restant importante, la réinsertion a perdu sa suprématie morale dans le domaine pénal où elle est devenue une réponse pragmatique à la criminalité parmi d'autres. Les pratiques de réinsertion ont pu désormais être utilisées parallèlement aux éléments punitifs et de contrôle des programmes de surveillance et ont cessé d'être des finalités en soi. Cette évolution s'est opérée alors même que la rentabilité et la recherche de résultats

mesurables devenaient une préoccupation croissante qui, comme avait prévenu le Professeur Todd Clear aux États-Unis, risquait de fausser le travail d'accompagnement généralement rempli par les services de probation auprès des délinquants, dont certains aspects sont plus mesurables que d'autres.

La SE est apparue et s'est développée dans les phases de « crise » et de « salut » de la réinsertion, mais elle n'a jamais eu d'identité pénale claire, entretenant un rapport ambivalent avec les philosophies pénales dominantes. La technologie, même si elle ne favorise pas en tant que telle la réinsertion, peut être intégrée à divers cadres juridiques et types de programmes, pour servir différents objectifs pénaux. L'Angleterre et le Pays de Galles l'ont utilisée purement comme une sanction autonome et, au départ, pour menacer le service de probation que le gouvernement jugeait alors trop attaché à des valeurs d'action sociale. La Suède, quant à elle – qui a instauré le premier programme national en 1996 – a intégré la SE dans le service de probation et l'a utilisée comme forme de contrôle dans un grand programme de réinsertion.

Surveillance électronique et réinsertion

Le **Professeur Peter Van der Laan (Faculté de Droit à l'université VU d'Amsterdam)** a raconté comment, alors jeune universitaire, il s'était intéressé en 1988 aux expériences pionnières en matière de SE des frères Schwitzgebel à Harvard dans les années 1970, et aux premières applications pratiques de la SE par le juge Jack Love au Nouveau-Mexique en 1982. Il voyait à l'époque dans la SE un moyen d'ajouter un élément utile de contrôle à la pratique de probation, une vision qui n'était alors pas très répandue en Europe. La SE était perçue par beaucoup comme une évolution malvenue et rencontrait des résistances. À la fin des années 1990, le Professeur Van der Laan a lui-même siégé dans un Comité du Conseil de l'Europe qui cherchait à encadrer strictement la SE dans les Règles européennes relatives à la probation. Il a finalement compris que le scepticisme envers la SE tenait au fait que ses évaluations n'ont pas démontré de bénéfices spectaculaires en matière de lutte contre la récidive ni de réduction des populations carcérales, et ont alimenté parallèlement des craintes d'un élargissement du filet du contrôle social et d'une augmentation des coûts. Si elle ne sert pas réellement à diminuer les populations carcérales, la SE n'est pas rentable. Même la méta-évaluation mondiale par le Consortium Campbell des études consacrées à la SE ne conclut pas à de bons résultats, regrettant qu'il n'existe que trop peu d'études correctes sur le plan méthodologique et qu'il subsiste tant de confusion, d'incertitudes et de désaccords sur la meilleure façon d'utiliser la SE. Il serait préoccupant pour les services de probation que le soutien politique et commercial de la SE prenne le pas sur les éléments de recherche. L'apport de la SE à la réinsertion n'est toujours pas clairement établi et les travaux les plus récents en la matière (sur les aspects opérationnels tels que le taux de recondamnation) envoient des messages mitigés :

- la technologie GPS n'est pas supérieure aux radiofréquences pour lutter contre la récidive, mais elle fonctionne différemment ;
- la surveillance électronique n'est pas intrinsèquement supérieure à d'autres mesures non privatives de liberté ;

- la délinquance est en quelque sorte supprimée pendant la période de surveillance, mais pas après ;
- la sécurité publique est renforcée provisoirement ;
- le placement sous surveillance électronique fonctionne comme sanction intermédiaire entre l’incarcération et le suivi dans la communauté ;
- les études sont globalement peu nombreuses et de qualité méthodologique limitée.

Surveillance électronique et resocialisation

Ce volet de la conférence a connu deux temps forts : **Ioan Durnescu (maître de conférence en Justice pénale à l’université de Bucarest)** a tout d’abord fait le point sur l’utilisation de la SE en Europe, puis le **Professeur Hans-Jörg Albrecht (Directeur de l’Institut Max Planck de Droit pénal étranger et international)** a présenté une étude récente sur l’utilisation de la SE dans le contexte de la resocialisation en Allemagne. Un exposé des plus lucides de **Mme Silke Eilzer (ministère de la Justice de Hesse)** a permis d’aller plus loin dans l’intelligence de la SE en Allemagne. Cette intervention, qui néanmoins ne porte pas exclusivement sur la resocialisation, sera relatée ici.

M. Durnescu a commencé par définir la SE :

« utilisation de technologies de télésurveillance pour contrôler la présence, l’absence ou les déplacements des délinquants pendant le volet dans la communauté de leurs condamnations ou injonctions » (Nellis, 2007 : 115)

Il est important en effet de définir et de caractériser en premier lieu la SE comme une forme de contrôle de surveillance, pas uniquement comme une sanction. Concernant la réflexion sur ses applications avec les délinquants et les personnes poursuivies, la principale question devient alors : quels objectifs pénaux la surveillance peut-elle servir ? Quels types particuliers de SE (radiofréquence, reconnaissance vocale ou GPS) peuvent contribuer, et de quelle manière, à la sanction et au contrôle, ou de fait à la réinsertion ? Ioan Durnescu a évoqué le large éventail d’applications de la SE en Europe, à différents stades de la procédure pénale, comme le détaille sa présentation disponible sur le site web de la CEP. Certaines utilisations sont plus fréquentes que d’autres ; et si son application dans la resocialisation est répandue, d’autres utilisations sont courantes également :

- comme alternative à la détention préventive,
- comme obligation assortissant une sanction dans la communauté,
- comme peine pour violation d’autres conditions,
- comme alternative à l’incarcération (modalité d’exécution),
- comme condition assortissant la libération provisoire,
- comme condition d’une libération anticipée,
- comme mesure post-pénale,
- autres (avec par ex. des victimes de violence domestique, des demandeurs d’asile, etc.).

M. Durnescu a conclu de son analyse pays par pays que la SE tend à devenir une peine autonome à mesure qu'elle se diffuse en Europe, ce qui peut s'apparenter à une mauvaise nouvelle pour les partisans d'une intégration plus poussée à la probation. À cela près que, l'effet de suppression de la délinquance tendant à être prouvé même pour une application à part entière, ce type d'utilisation, disons comme forme de détention préventive, ne peut être négligé. M. Durnescu s'est déclaré favorable à l'utilisation expérimentale de la SE dans des programmes de réinsertion et de protection publique, même si – pour l'instant – il n'est pas clairement établi qu'elle contribue réellement à la réinsertion. Tout en ne s'opposant pas à ce qu'elle intervienne comme mesure de surveillance pure (au stade de la détention préventive, pour des personnes en attente de procès qui, autrement, seraient incarcérées), M. Durnescu a exprimé son inquiétude envers des applications purement punitives de la SE, destinées à imposer des périodes très intensives d'assignation à résidence (toute la journée) sur de longues durées. Il n'y a pas lieu de se réjouir de ce type d'évolution. Il a par ailleurs noté que l'absence de l'obligation de consentement du délinquant à la mesure (Allemagne, Angleterre et Pays de Galles) tout comme le placement sous SE comme sanction autonome sont en contradiction directe avec les Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté.

M. Durnescu a conclu en appelant à développer la SE en termes de programmes pilotes mûrement réfléchis où ses objectifs sont conceptualisés avec soin au préalable. Elle ne doit pas être utilisée au hasard. Dans tous les pays, son adoption doit être précédée de campagnes d'information mobilisant les représentants de la justice, de la politique, les praticiens et le grand public, incitant chacun à réfléchir à son but et à ses implications. Dans la mesure du possible, il conviendrait d'inscrire dans chaque droit pénal national que la SE doit être liée aux objectifs de réinsertion. La coopération entre les administrations et le secteur privé pour la fourniture des services de SE doit être transparente et sans corruption. M. Durnescu a recommandé aux pays européens de s'inspirer utilement des applications en vigueur **en Belgique, au Danemark, en Norvège, au Portugal, aux Pays-Bas, en Estonie et en Suède.**

Connue pour sa réticence envers la SE, l'Allemagne constitue en ce sens, pour reprendre les termes du Professeur Albrecht, une sorte d'exception en Europe. Le projet pilote lancé en 2000 à Francfort-sur-le-Main a été étendu en 2007 à tout le Land de Hesse, la seule région utilisatrice de la SE en Allemagne. Le placement sous SE a concerné 864 délinquants, au rythme d'un suivi simultané de 95 à 100 personnes à un instant donné. Ce programme étroitement intégré, dont l'exécution est confiée au service de probation, est imposé (avec leur consentement) à des délinquants que les tribunaux considèrent comme n'étant pas assez fiables et vivant de manière trop chaotique pour tirer autrement avantage d'une surveillance dans la communauté. Les délits vont de vols, de violences physiques aux infractions routières. La SE peut être envisagée dans 4 contextes juridiques : une ordonnance de placement sous probation, un sursis de mandat d'arrêt, une libération conditionnelle et ce que le droit allemand appelle une ordonnance de « surveillance de conduite ». Dans plus des deux tiers des cas, il s'agit d'affaires de probation. Les délinquants sont surveillés 24 h/24, 7 j/7, et des mesures strictes sont prises en cas d'infractions. La SE coûte 33,83 euros par jour, contre 96 euros par jour pour une mesure privative de liberté.

Le Professeur Albrecht considère que les réticences de l'Allemagne reposent sur des motifs clairs et incontestables. La SE s'est heurtée à une franche opposition des organisations d'action sociale et de probation dans les années 1990 ; aucun parti politique ne s'y est intéressé et le monde juridique l'a rejetée. Leurs arguments collectifs à l'encontre de la SE sont restés impératifs jusqu'à aujourd'hui, à savoir :

- en mobilisant davantage de travailleurs sociaux pour la surveillance, tout recours à une quelconque technologie de SE devient inutile.
- des professionnels qualifiés sont plus efficaces que la technologie pour induire des changements de comportement.
- la SE est avant tout une mesure de surveillance et de contrôle social et, à ce titre, elle est en désaccord avec l'action sociale.
- en tant que mesure de surveillance, la SE pose des problèmes de protection des données.
- la population carcérale peut être gérée efficacement avec l'arsenal existant de mesures non privatives de liberté, notamment des amendes.

La compréhension du contexte nécessaire aux bonnes pratiques en matière de réinsertion et de retour à la vie sociale s'est améliorée ces dernières années grâce aux études menées sur a) le parcours de vie et le désistement, b) la motivation des délinquants et la perception de l'agence, c) l'acquisition d'un capital humain et social, ainsi qu'à une réflexion sur d) le type de programmes de protection publique pour les délinquants dangereux et e) l'impact d'une concentration géographique d'une importante population de détenus libérés. Concernant le suivi post-pénal, l'accompagnement préalable (la sortie se prépare dès l'incarcération) et l'aide pratique aux anciens détenus en matière d'emploi, de logement, de toxicodépendance, de problèmes financiers, de relations familiales et de rapports avec la communauté/le voisinage sont autant de points importants. La surveillance a sa place à côté de ces mesures, surtout avec les délinquants à haut risque.

Pour étudier l'impact de la SE sur la récidive en Hesse, le Professeur Albrecht a comparé 3 groupes a) des individus placés sous SE dans le cadre d'une peine de prison avec sursis, b) des personnes placées sous probation dans le cadre d'une peine de prison avec sursis, et c) des individus condamnés à la prison ferme. Il a établi que la SE contribue effectivement à structurer la vie des délinquants et qu'elle les aide à purger leur peine :

- en fixant des contraintes d'espace et de temps strictes,
- en leur permettant – par le maintien de contacts avec les réseaux sociaux – d'acquérir un capital humain et social (des opportunités qui seraient perdues en prison),
- en influençant la perception que le délinquant a de l'agence et sa motivation.

Même s'ils ne découlent pas d'une étude sur la resocialisation proprement dite, ces résultats pourraient néanmoins être appliqués dans ce contexte. Il est temps pour cela. Mme Eilzer a présenté un nouveau projet pilote allemand en passe d'être lancé dans le Land du Bade-Württemberg qui s'appuie sur la technologie par radiofréquence et aura une dimension de resocialisation. L'utilisation de la SE pourra se substituer à l'incarcération en cas de défaut de paiement d'une amende, lors d'une

libération provisoire et dans le cadre d'une libération anticipée en foyers de transition. En outre, la Cour européenne des Droits de l'homme s'étant récemment prononcée contre la détention préventive des délinquants sexuels à haut risque, un programme de suivi GPS, sans obligation de consentement, sera présenté pour soutenir la resocialisation de ce type de délinquants.

Récidive pendant et après le placement sous SE

La question la plus cruciale pour les analystes politiques de nombreux pays est de savoir si la SE est ou non efficace pour lutter contre la récidive. Cette interrogation est, de fait, essentielle (pour ne pas dire la seule question qui compte). D'un point de vue théorique et empirique, la lutte contre la récidive est toujours difficile à démontrer avec précision, notamment par rapport à la SE qui peut trouver de nombreux modes d'applications différents. Plusieurs orateurs ont regretté qu'il n'existe que peu d'études de bonne qualité méthodologique sur le taux de recondamnation, bien qu'il se dessine un consensus sur un effet de suppression de la délinquance pendant, mais pas forcément après, le placement sous SE. S'appuyant sur ses travaux menés en France avec ses collègues René Lévy et A. Benaouda, **Annie Kensey (Directrice Recherche et statistiques, Administration pénitentiaire française)** a présenté les résultats d'une étude récente. Elle a clarifié tout d'abord le type de questions conceptuelles à se poser systématiquement avant de lancer une étude sur le taux de recondamnation/la récidive :

- quelle population allons-nous étudier (détenus ; personnes condamnées à des sanctions dans la communauté ; tous les délinquants) ?
- que cherchons-nous exactement à mesurer (taux de nouvelle arrestation ; taux de réincarcération) ?
- sur quelle période de suivi (1 an, 5 ans, 20 ans) est évalué le taux de récidive ?

Mme Kensey a présenté ses résultats pour différents modes d'évaluation de la récidive sous forme d'une série de graphiques qu'il est préférable d'étudier directement dans son exposé (sur le site web de la CEP). Nous n'en développerons ici qu'un seul, qui compare les taux de réincarcération et de recondamnation pour les peines de prison et une série de sanctions appliquées dans la communauté, SE comprise, sur une période de 5 ans.

Initial Sanction	Reincarceration rate	Reconviction rate
Prison sentence	61%	72%
Suspended sentence with community service	41%	59%
Community service	34%	58%
Conditional Suspended sentence	32%	52%
Electronic Monitoring	23%	42%
Full suspended sentence	19%	39%

Ce type de tableau rend flous de nombreux types de différence dans les modes d'application possibles de la SE. Ces différentes utilisations – associations diverses de la SE à d'autres mesures et pour différents types de délinquants – n'auront pas les mêmes effets sur le taux de recondamnation.

Surveillance électronique et protection publique

L'utilisation de la SE pour la « protection publique » ne s'intéresse pas directement au taux de recondamnation, même si une amélioration de ce taux du fait de cette application serait un avantage complémentaire bienvenu. La SE rehausse de manière concluante le contrôle des délinquants à des niveaux que la simple surveillance humaine ne pourrait atteindre que moyennement un coût colossal. **M. Barry Snelgrove (Directeur Sous-traitance auprès du Service britannique NOMS de prise en charge des délinquants)** et **Mme Clare Wiggins (Équipe Protection publique, NOMS)** du ministère de la Justice d'Angleterre et du Pays de Galles ont présenté la juridiction qui a le plus réfléchi jusqu'ici au concept de « protection publique » et à l'utilisation de la SE dans ce cadre. La protection publique est devenue une priorité il y a une dizaine d'années. À l'époque, la prise en charge des délinquants sexuels et dangereux en Angleterre et au Pays de Galles a été jugée inefficace suite à l'enlèvement et au meurtre d'une fillette de 8 ans par un délinquant sexuel connu, et à un manque de remontée d'informations entre polices locales (concernant un individu suspect en déplacement à travers le pays) pour le meurtre de deux autres enfants. Il est apparu que les agences de justice pénale en général – pas seulement la police – connaissaient mal leurs règles et leurs responsabilités. C'est pourquoi des Programmes multi-agences de protection publique (MAPPA) ont été instaurés dans chaque localité, regroupant l'ensemble des agences compétentes pour prendre en charge les délinquants sexuels et violents à très hauts risques, protéger les victimes et mieux prévenir la victimisation. L'action des comités MAPPA auprès des délinquants est graduée selon trois niveaux de risque différents qui, chacun, appellent des modèles de réponse spécifiques et mobilisent des niveaux de ressources propres.

En douze ans de pratique en Angleterre et au Pays de Galles, l'utilisation de la SE s'est accentuée, passant de quelques centaines de placés dans des régions pilotes à 23 800 cas simultanés à un instant donné. En dix ans d'existence des MAPPA, la SE a été utilisée avec des délinquants classés à très hauts risques pour renforcer la protection, même si 71% des ordonnances de couvre-feu sous SE restent des sanctions autonomes concernant des délinquants à faible risque (plus de 14% d'affaires de libération anticipée).

Une utilisation accidentelle, et non planifiée, de la SE a été illustrée par une affaire à Bristol. Un placé sous SE soumis à un couvre-feu a commis un meurtre brutal pendant la journée et a pu quitter le lieu du crime, à vélo, sans être identifié. Interrogé par la suite comme suspect, aucune preuve ne semblait le relier au meurtre. Mais la société de surveillance a pu retracer ses déplacements car le signal de son bracelet électronique avait été capté par plusieurs boîtiers installés chez d'autres placés sous surveillance dans le périmètre. C'est ce « traçage accidentel » qui a permis d'établir la présence du suspect sur les lieux du crime. Le tribunal, reconnaissant la preuve électronique comme valable, a prononcé une peine de 15 ans de prison.

Toute une série de méthodes sont utilisées pour la protection publique, y compris des technologies telles que les détecteurs de mensonges. Manifestement, il n'existe pas de technique miracle qui suffirait à elle-même. L'organisation de rencontres et un accompagnement sont nécessaires pour réduire les risques et assurer la surveillance et le contrôle. L'Angleterre et le Pays de Galles continueront à placer sous SE des délinquants à faible risque (la rentabilité de cette approche étant démontrée par la recherche) et des délinquants « prolifiques » pour lesquels l'échange d'informations et la technologie améliorent l'efficacité de la prise en charge.

.....

Ateliers de travail

Atelier 1. Intégrer la SE à l'action sociale et à la probation

Cet atelier a comparé les expériences de mise en œuvre au Portugal et en Belgique. Les applications au Portugal ont été présentées par **Mme Susana Pinto (Coordonnatrice SE, Service portugais de probation, Porto)** qui a notamment insisté sur l'effort, pour le service chargé de la mise en œuvre, que représente l'intégration des principes, de la culture et des stratégies du Service de probation. Mme Pinto a mis l'accent sur le rôle de l'intervention humaine parallèlement à la technologie, dont le mode d'utilisation par les agents de probation conditionne l'efficacité des résultats. En d'autres termes, il ne suffit pas de disposer d'une technologie très sophistiquée pour obtenir de bons résultats.

Le Portugal a adopté la SE suite à la réforme du Code de procédure pénale de 1998 pour atténuer le problème de la surpopulation carcérale. Désormais, elle peut être envisagée comme mesure au stade de la détention préventive/libération sous caution, assortir des sanctions dans la communauté ou s'utiliser dans le contexte de violences domestiques. En matière de libération sous caution, l'assignation à

résidence sous SE peut se substituer à l’incarcération lorsque le délit commis est passible de moins de trois ans de prison. La SE a été de plus en plus utilisée dans ce contexte depuis décembre 2004 pour se stabiliser ces dernières années, enregistrant des taux de respect de la condamnation de près de 92%.

En matière de sanctions dans la communauté, elle se substitue également à des peines de prison de deux ans maximum. Actuellement moins utilisée qu’au milieu 2008, elle continue à enregistrer des taux de respect de la condamnation remarquablement élevés (96%). En matière de violence domestique, un nouveau programme pilote s’appuyant sur la technologie par radiofréquence contrôlera l’interdiction de contact entre les agresseurs et les victimes. Depuis juin 2008, une libération conditionnelle peut être obtenue au Portugal avec un an d’avance sur les délais normaux si elle intervient sous SE. Cette mesure, dont l’application reste relativement stable, enregistre des taux de respect de la condamnation très élevés (99%). Dans tous les dossiers, la SE est à la fois une mesure d’accompagnement et de contrôle. Elle représente un soutien particulièrement important pour les individus et les aide pendant la période de placement à éviter les violations et les infractions.

M. Pedro Ferreira Marum (Directeur du C.N.S.E.) a décrit pour sa part le rôle des Maisons de Justice et du Centre national de Surveillance électronique (C.N.S.E.) dans le développement de la SE en Belgique. Elle a été adoptée pour réduire la population carcérale et aider les délinquants à poursuivre leurs relations, sociales et familiales, et leur activité professionnelle. Elle est envisagée comme un facteur de réintégration sociale, de lutte contre la récidive et, par ailleurs, comme un moyen de réduire les coûts économiques de l’emprisonnement. Les tribunaux belges étudient généralement le placement sous SE sur la base d’un rapport (enquête sociale) qui les renseigne sur les conditions de vie du délinquant, ce qu’il pense de la SE, l’accord des personnes qui vivent avec lui et le détail de leurs activités quotidiennes et du contexte familial. L’enquête sociale énonce également le point de vue des victimes, la nature du délit et le risque de récidive. Dès que le placement sous SE a été prononcé par le juge, la Maison de Justice envoie le rapport au CNSE pour que l’agent de probation contacte le délinquant afin de planifier le programme.

Les participants à l’atelier ont débattu des aspects déontologiques et juridiques de la SE, de la durée possible de la période d’assignation à résidence, de la perception que le délinquant a du contrôle, d’aspects de mise en œuvre et de la nature des sanctions en cas d’infraction.

Atelier 2. SE et prise en charge des délinquants sexuels

L’approche de la resocialisation des délinquants sexuels suscite de plus en plus d’intérêt parmi les autorités publiques et pénales. Cet atelier a été animé par **Mme Soraya Beumer (Responsable régionale, Service néerlandais de probation)**. **M. Andy Homer (Serco)** et **Mme Linda Johnson (Serco)** ont comparé le rôle de la SE dans la prise en charge de ces délinquants aux Pays-Bas d’une part et en Angleterre et au Pays de Galles d’autre part. Malgré des structures administratives différentes, des similitudes existent entre les deux pays tant au niveau des agences impliquées que des aspects opérationnels et du débat public et médiatique. Une grande différence tient à l’utilisation du suivi GPS aux Pays-Bas pour les délinquants

à moyen et à haut risque suite à une évolution politique récente. En Angleterre et au Pays de Galles, le GPS n'est pas utilisé pour les délinquants sexuels (voir le résumé de l'Atelier 3) et les délinquants à haut risque sont majoritairement pris en charge par les comités MAPPA locaux. Les orateurs ont fait le point sur l'évolution globale et le placement sous SE pour les délinquants sexuels, les différents types de systèmes disponibles et les bénéfiques qu'ils peuvent procurer. La technologie par radiofréquence reste considérée utile pour surveiller les zones d'inclusion (domiciles des délinquants), ce que peut faire également le GPS dont le principal avantage est la capacité à surveiller les zones d'exclusion.

L'importance d'une bonne coordination entre les opérateurs pour gérer efficacement le risque que représentent les délinquants sexuels a été rappelée. Aux Pays-Bas, le partenariat entre la police, la probation, le ministère public et d'autres services de l'administration publique est perçu comme une stratégie fondamentale dans la gestion des risques. Il s'agit de créer autour du délinquant un réseau fort et rapproché pour mieux détecter les risques immédiats et identifier la meilleure option (par exemple la SE) pour les gérer au cas par cas. Le ministère public ne joue aucun rôle dans la prise en charge des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles, alors qu'aux Pays-Bas c'est lui, et non les agents de probation, qui décide des suites à donner en cas de manquement (en s'appuyant sur les informations de la probation).

Puisque les moyens disponibles sont limités, la prise en charge intensive des délinquants à très haut risque n'est possible que pour une poignée de criminels. Il est donc important de détecter et d'évaluer les délinquants sexuels les plus à risque de commettre de nouveaux délits graves, et de suivre les progrès et les changements chez toutes les personnes surveillées pour moduler les niveaux de risque en conséquence. Il faut aussi prévoir des stratégies et des mécanismes de sortie qui diminuent progressivement l'intensité des interventions. Et, comme toujours, les effets du programme doivent être évalués.

Atelier 3. Utilisation du suivi GPS en contexte psychiatrique et policier

Mme Sara Murray, PDG de Buddi, a créé son entreprise de technologie de suivi GPS parce que le personnel d'une grande surface où elle avait perdu temporairement sa fillette n'avait pas su la retrouver rapidement. Au départ, elle envisageait d'utiliser la technologie pour surveiller des enfants et des malades d'Alzheimer et avait d'ailleurs avancé dans cette deuxième voie. Dans le domaine pénal, le Fonds du Service national de santé du Sud de Londres et de Maudsley (SLaM) l'a chargée de surveiller les libérations provisoires et les permissions de sortie de détenus à haut risque suivant un traitement psychiatrique dans un hôpital sécurisé. Quelques années auparavant, un patient qui avait échappé à l'escorte qui l'accompagnait à un autre hôpital de traitement avait commis un meurtre pendant cette période de liberté. SLaM a vu dans le suivi une solution à ce problème, à la seule condition néanmoins que les délinquants portent un bracelet le plus inviolable possible. Buddi a alors fourni un bracelet en cuir et en acier, différent des bracelets électroniques plastiques sectionnables utilisés dans d'autres programmes britanniques de SE. Les bracelets de Buddi sont également dotés d'un mode sonnerie/vibreur qui peut signaler au délinquant absent qu'il doit revenir à l'hôpital. Ces équipements ont réduit le nombre d'évasions et ont été plus efficaces et performants pour retrouver des

patients portés manquants ou rentrés en retard – sans compter qu'ils ont limité l'utilisation onéreuse des hélicoptères de la police.

Buddi a été choisie également par la police du Hertfordshire qui, comme l'explique **l'Inspecteur principal Stuart Campfield**, utilise le GPS dans le cadre d'un projet spécial police-probation pour des délinquants endurcis et prolifiques (cambrioleurs et délinquants routiers essentiellement), des délinquants à haut risque de récidive *fréquente*, pour ne pas dire à haut risque de *faire beaucoup de mal*. Si la participation au projet (qui englobe différents programmes de réinsertion) est prononcée par décision de justice, l'injonction n'impose pas officiellement le suivi GPS qui a été adopté à la discrétion de la police. Il est demandé aux délinquants de porter le dispositif de suivi GPS volontairement - pour prouver à la police et à leurs familles le sérieux de leur engagement à renoncer à la criminalité, et pour se protéger des soupçons et de l'attention fréquente des patrouilles de police. Contre toute attente, beaucoup (40 sur 60) se sont portés volontaires. Leurs déplacements ont été suivis constamment, mais pas en temps réel, puis analysés par rapport à des dispositifs de crimes connus. Cette mesure peut les incriminer ou les dédouaner en démontrant qu'ils se trouvaient ou non à proximité du lieu du délit. Avant de disposer du GPS, la police ne pouvait, en cas de délit, que cerner grossièrement et de manière aléatoire les suspects ordinaires. Le GPS lui permet désormais, en éliminant certains suspects, de mieux canaliser ses ressources. Dès lors que certains délinquants ont convaincu de leur désistement, la police allège la surveillance de niveau rue, une forme de contact souvent intrusive que les délinquants eux-mêmes sont heureux de ne plus avoir à subir. Certains participants au projet soumis par la justice à une obligation de couvre-feu sous SE peuvent, s'ils sont volontaires pour ce suivi, porter deux bracelets électroniques de cheville. Le suivi GPS volontaire coûte 200 £ par mois, contre 500 £ par mois pour les participants non volontaires du projet.

Sans surprise, les débats au sein de l'atelier ont porté sur le bracelet inviolable, l'utilisation du suivi GPS sur une base volontaire et le fait que ni le projet SLaM ni le projet du Hertfordshire ne sont officiellement agréés par le ministère de la Justice. Il a été jusqu'ici explicitement entendu en Angleterre et au Pays de Galles que les bracelets doivent pouvoir être coupés en cas d'urgence (s'ils se prennent dans des outils professionnels ou des moteurs de motos – des situations dont il a été donné des exemples concrets). Les bracelets Buddi peuvent être sectionnés mais uniquement avec un gros coupe-boulons. Et même si le délinquant en avait un, il lui faudrait du temps pour se libérer du bracelet. Tout en considérant qu'en acceptant le suivi GPS de leur plein gré les délinquants démontrent leur volonté de désistement de manières qui ne seraient pas possibles autrement, il a été souligné que les agents de police sont réputés soupçonneux face à des délinquants qui déclarent s'être rangés. Ce point a manifestement suscité un malaise car le suivi GPS est traditionnellement associé aux formes les plus strictes de placement sous SE et concerne essentiellement des délinquants à haut risque. Tous ont jugé nécessaire de mener une étude approfondie sur le projet.

Atelier 4. Étude sur le respect de la condamnation par les placés sous SE

Le Professeur Anthea Hucklesby (maître de conférences à la faculté de Criminologie de l'université de Leeds) et Mme Claire Sims (Directrice

Communications de G4S Care and Justice) ont abordé les études sur le respect de la condamnation sous SE et décrit un projet mené en Angleterre et au Pays de Galles pour améliorer ces taux parmi les délinquants surveillés en s'appuyant sur les résultats d'études antérieures commandées par G4S. Les débats ont donc porté sur le rôle et l'utilité de la sanction, les gratifications pour inciter à respecter les peines, et les différentes réponses administratives et judiciaires à apporter aux violations, selon leur gravité et leur type.

Les travaux du Professeur Hucklesby ont identifié les facteurs liés au respect de la condamnation sous SE en prenant pour méthodologie l'observation, l'analyse des données administratives et des entretiens avec les délinquants et les agents de surveillance. Ils révèlent que si les taux d'infraction sont plutôt élevés, la plupart de ces violations sont relativement mineures (non respect des horaires et atteintes à l'intégrité de l'équipement). Parfois néanmoins, le sujet est resté absent toute la durée du couvre-feu ou a sectionné le bracelet électronique au moins une fois. Il est intéressant de constater que la plupart des violations, tous types confondus, n'étaient pas préméditées et résultaient davantage de modes de vie chaotiques. Pour que la condamnation soit respectée sur toute la durée de l'ordonnance, il est préférable que les infractions mineures ne donnent pas lieu à des réactions excessives. Il est important de distinguer le respect de la condamnation à court terme et à long terme, sachant que le délinquant pourra chercher à tester l'efficacité du dispositif dans les premiers temps de l'ordonnance. Les attitudes envers la SE peuvent être influencées par la perception de la technologie elle-même mais aussi par des attitudes plus générales de respect ou de manque de respect du système pénal, et par le niveau de désistement du délinquant.

Intervenants et participants à l'atelier ont jugé nécessaire de définir des mécanismes incitant le sujet à respecter les conditions de son placement sous SE, soit à travers un soutien familial soit par une collaboration constructive des agences chargées d'exécuter la peine.

Atelier 5. Nouveaux pays utilisateurs de la SE

Le processus d'expansion et de consolidation de la SE à travers le monde a été évoqué à plusieurs reprises lors de la conférence tant pour les pays qui intègrent la technologie SE pour la première fois dans leur système pénal que pour les pays déjà utilisateurs qui veulent étendre la SE à d'autres domaines ou qui en adoptent de nouveaux tels que le GPS.

L'atelier spécifiquement consacré aux nouveaux pays utilisateurs s'est articulé autour des présentations de **M. Luis Alirio Olivares Quintero (Coordinateur, CME INPEC)**, **Mme Nadya Radkovska (ministère de la Justice de Bulgarie)**, **M. Boris Goncharov (G4S)** et **M. Milosz Franaszek (COMP – sous-traitant privé)** pour l'Amérique Latine (Colombie) et l'Europe occidentale (Bulgarie et Pologne). Dans tous ces pays, la SE est perçue comme un moyen de réduire des taux d'incarcération très élevés et, partant, de diminuer l'impact négatif de la détention sur les individus. Pour les différents orateurs, la SE est un mécanisme adapté pour diminuer les coûts sociaux et humains de l'incarcération en permettant au délinquant de rester en contact avec sa famille et de la soutenir, et d'exercer ses activités professionnelles et de

formation. En Colombie, la mise en œuvre de la SE a été très rapide, concernant 4500 délinquants en moins de 2 ans qui ont été surveillés aussi bien par radiofréquence que par GPS. Les intervenants ont parlé des enseignements d'un petit projet pilote lancé en Bulgarie en 2010 et des réactions des délinquants, de la gestion des parties prenantes au projet et de l'utilisation des médias. L'exposé polonais a traité spécifiquement de l'importance de l'architecture informatique pour faciliter la collaboration entre les secteurs public et privé.

Les discussions ont porté principalement sur la nécessité d'un cadre juridique adéquat pour définir dans quelles circonstances la SE peut entrer en jeu. L'importance de convaincre les tribunaux et les juges de la pertinence et de la fiabilité de ces dispositifs, et d'obtenir le soutien des parties prenantes au sens large et des médias a par ailleurs été rappelée.

Atelier 6 : La surveillance électronique des mineurs

Cet atelier en français a comparé la mise en œuvre de la SE avec les mineurs en France et en Angleterre et au Pays de Galles.

M. Eric Martin (Vice-Président de la CEP, Juge des Enfants) a fait un point juridique sur la responsabilité pénale des mineurs en France. La loi française ne distinguant pas clairement les délinquants de moins et de plus de 18 ans, contrairement à d'autres pays, tout enfant peut être considéré responsable d'un délit. En pratique cependant, l'âge de l'enfant ou du mineur est toujours pris en compte dans le jugement. Le placement sous SE, qui ne peut être qu'une alternative à une peine de prison, ne peut être prononcé que pour des mineurs de plus de 13 ans.

Pourtant assez répandu en France désormais, le placement sous SE concerne néanmoins rarement des mineurs. Le Tribunal pour enfants de Caen s'est employé activement à prévenir les incarcérations de mineurs de moins de 18 ans et à promouvoir un projet éducatif d'intégration dans la communauté sous SE, une démarche qui s'est heurtée à des résistances idéologiques et qui a impliqué la mise en place d'un dispositif opérationnel intégrant les parents du mineur. La participation parentale est très importante pour l'exécution de la sanction, au niveau de l'application et de toutes les autres obligations. Souvent pourtant, les parents eux-mêmes présentent des carences éducatives manifestes qui compromettent la réussite du programme. Le bilan du projet semble assez concluant : sur 14 mineurs placés sous SE en douze mois, une seule mesure a échoué. Le fait que la protection judiciaire de la jeunesse (qui fait office de service de probation pour les moins de 18 ans) s'implique davantage dans cette mesure que dans d'autres contribue probablement à ce taux de réussite.

Bien qu'il travaille essentiellement sur le projet français, **M. Heinz Schrey (consultant Prise en charge chez Guidance Monitoring)** a rappelé que des mineurs de 10 à 17 ans peuvent être placés sous SE en Angleterre et au Pays de Galles comme alternative non privative de liberté dans le cadre d'une libération sous caution (30% des cas), pendant l'exécution d'une ordonnance communautaire (56%) ou encore dans le contexte d'une libération anticipée (14%). Le placement sous SE des mineurs se veut un moyen de réduire la population carcérale croissante (et les coûts associés) mais aussi de lutter contre la récidive et la violation des obligations imposées. La SE

contribue à apporter de la stabilité dans des modes de vie parfois chaotiques mais aussi à préserver les facteurs de protection des mineurs. Ce dispositif a de fait réduit la population de mineurs détenus (-14% entre 2005 et 2010), alors que la population de détenus adultes augmentait sur la même période. Une hausse du nombre d'infractions a été enregistrée sur cette période et, malheureusement, les actions de prévention ont été ralenties faute de moyens.

Le placement sous SE des mineurs soulève des questions qui ne se posent pas pour les adultes. Les participants à l'atelier se sont demandés si la SE est parfaitement comprise par les jeunes comme une sanction ou si, à l'inverse, elle peut être perçue comme une récompense ou un trophée. Il a été réfléchi également à la meilleure façon d'assortir la sanction de mesures de protection et d'éducation du mineur délinquant, et aux moyens de lutter contre la récidive. L'atelier a rappelé que la réussite de la mesure est fonction de la coopération des parents et de la famille, et de la maturité du jeune. Tous les participants sont clairement convenus qu'un mineur vulnérable doit être aidé et accompagné par des travailleurs sociaux et, partant, que le placement sous SE doit toujours s'intégrer dans un programme d'assistance plus global.

Atelier 7. SE, violences domestiques, délinquants et victimes

La SE comme mesure de protection des victimes de violence domestique a suscité beaucoup d'intérêt lors la conférence en général et fait l'objet d'un atelier spécifique. Les débats ont pris pour point de départ l'expérience espagnole lancée en 2006 suite à l'adoption de réformes légales renforçant la protection dans ce domaine, en particulier des femmes maltraitées par leur conjoint ou partenaire de vie.

Le **Professeur Nuria Torres-Rosell (maître de conférences en Droit pénal à l'université Rovira I Virgili à Tarragone)** est revenue sur les différents domaines où la Loi 1/2004 (*relative à la protection intégrale des femmes victimes de violence sexiste*) et les nouvelles réformes du Code pénal (Loi 5/2010) prévoient une mesure de placement sous SE pour contrôler l'exécution des ordonnances restrictives. L'application d'ordonnances interdisant à l'agresseur d'approcher la victime – surtout si elle est une femme (épouse, actuelle ou ex-partenaire) – est obligatoire dans le système pénal espagnol, et même le juge n'a pas discrétion pour y déroger. Si l'exécution de ces ordonnances est généralement assurée par la police, l'adoption récente de la SE offre une nouvelle option.

Expérimentée initialement à Madrid, la SE pour la protection des victimes de violence sexiste a été étendue à l'ensemble du territoire espagnol. Elle s'appuie techniquement sur des dispositifs de suivi GPS bilatéraux (un pour l'agresseur, l'autre pour la victime) qui détectent en temps réel la présence du délinquant à proximité de la victime dès qu'il enfonce la distance d'éloignement décrétée par le juge. **M. Javier Garcia (Telefónica)** et **Mme Tami Mazel (ElmoTech)** ont expliqué que le système peut détecter le délinquant s'il s'approche du lieu de résidence ou de travail de la victime, mais aussi directement d'elle puisque la position de la victime, où qu'elle soit, est suivie par le dispositif GPS mobile. Ainsi, dès que l'agresseur entre dans la zone d'exclusion fixée par la justice, le dispositif alerte le centre de contrôle, lequel communique immédiatement avec le délinquant (lui conseillant de changer de direction) et avec la victime et la police qui peut intervenir rapidement.

Au cours des 2 années du projet, aucune agression ne s'est produite parmi les couples sous surveillance. Ce résultat conforte l'intérêt de la SE pour lutter contre la récidive et protéger la victime. Les participants à l'atelier ont néanmoins souligné l'importance de prévoir le risque de récidive des sujets potentiellement à surveiller avant de conclure trop vite que le dispositif exerce un réel effet dissuasif. Les points de vue des victimes, des agresseurs et des autres parties prenantes (police et juges notamment) ont été discutés également. L'atelier s'est demandé si, du côté des victimes, les dispositifs sont perçus comme imposés, s'ils renforcent le sentiment de sécurité ou si le déclenchement des alarmes fait naître davantage d'inquiétude. Un avis intéressant a été celui des agents de police, dont l'activité semble avoir sensiblement augmenté en raison du nombre d'alarmes déclenchées chaque jour par les dispositifs. Il serait intéressant d'étudier l'avis des juges qui décident à la fois de l'application du dispositif et des mesures à prendre en cas de violation de l'ordonnance (notamment le renvoi du délinquant en prison). Enfin, il a été reconnu que la technologie devait s'accompagner d'une plus grande attention à l'égard des victimes et d'un traitement adapté des délinquants.

.....

Le coût de la surveillance électronique

Le dernier jour, **M. Peter Rogers (Chef de projet, NOMS, Angleterre et Pays de Galles)** s'est arrêté sur une question qui n'a été discutée que tardivement dans une conférence CEP sur la SE (et qui pourrait aider ultérieurement à recueillir des données dans des questionnaires) : les coûts. Au vu des réponses apportées au questionnaire de la CEP, il reste difficile manifestement d'évaluer les coûts de la SE dans un pays donné et plus encore d'essayer de les comparer entre les différents pays. Comment se décompose en fait le coût de la SE – et comment identifions-nous les gains financiers que son utilisation permet – ou non – de réaliser ?

Le service NOMS a défini un projet portant sur la spécification, l'analyse comparative et les coûts de toute une série de sanctions appliquées dans la communauté, dont la SE. Les termes de référence sont définis comme suit :

- Spécification – quels effets et quels résultats sont attendus d'une prestation spécifique ?
- Analyse comparative – comment se définit un mode de fourniture de service efficace et performant ?
- Coûts – quels doivent être le coût de chaque composante de la prestation et le coût global ?

L'analyse de M. Rogers a pointé la question de l'intégration. En Angleterre et au Pays de Galles, le placement sous SE est surtout utilisé comme sanction autonome pour des délinquants à faible risque, dont la plupart ne courent pas de risque d'incarcération. À l'échelle nationale, il est appliqué à 71% en moyenne dans le cadre d'ordonnances autonomes de couvre-feu (variations de 53% à 88% sur dix régions). Il s'agit avant tout d'une mesure en propre, pas d'un outil utilisé par les agents de probation. Au sein du service de probation, beaucoup préfèrent peut-être qu'il en soit ainsi, ne comprenant toujours pas le rapport entre SE et probation. « Le bracelet

électronique est désormais accepté mais pas totalement adopté par la probation » déclare M. Rogers, ajoutant qu'il n'a été intégré à la probation de manière significative que dans de rares cas en Angleterre et au Pays de Galles. Même si elles sont gérées par la même administration, la politique et la pratique en matière de SE et de probation se sont développées sur « des voies parallèles ».

M. Rogers a conclu de son analyse que le placement sous SE en Angleterre et au Pays de Galles coûte 1199 euros pour un couvre-feu de 90 jours, ce qui est comparable à 110 jours de travail d'intérêt général et revient nettement moins cher qu'un emprisonnement sur la même durée.

La SE est rentable comme mesure de substitution à une peine de prison. Son coût est neutre si elle intervient à la place d'un travail d'intérêt général mais pas – en l'état actuel – si elle remplace des amendes qui sont par ailleurs moins cher à gérer et qui dégagent en réalité des revenus pour l'État. Au vu du grand nombre de délinquants à faible risque qui sont placés sous SE dans le cadre d'ordonnances autonomes de couvre-feu (sachant qu'ils ne courent pas de risque d'incarcération et que certains auraient été condamnés autrement à des amendes), on ne peut pas dire que l'utilisation à grande échelle de la SE en Angleterre et au Pays de Galles soit rentable.

Cet état de fait a ramené M. Rogers à la question de la « spécification ». Qu'attendons-nous de la SE ? Les objectifs visés sont sans doute différents selon que le placement sous SE est une sanction autonome ou qu'il n'est qu'une composante parmi d'autres dans le cadre d'un programme de surveillance intensive. La SE peut-elle réellement contribuer à réduire la population carcérale ? M. Rogers a formulé quelques conseils pour utiliser « plus judicieusement » la SE, des remarques qui valent surtout pour l'Angleterre et le Pays de Galles :

- soutenir les intentions de renoncement à la délinquance en fixant un couvre-feu aux heures « à risque » ;
- apporter une certaine stabilité à des modes de vie chaotiques ;
- bouleverser des schémas spécifiques de comportement délinquant tels que l'alcoolisme le week-end et les cambriolages de nuit ;
- encourager la participation à d'autres programmes ou à un travail d'intérêt général en imposant un couvre-feu la veille au soir ;
- intégrer la SE dans le cadre d'une mesure de prise en charge intensive dans la communauté se substituant à la prison ;
- pour sanctionner les délinquants qui ne peuvent ou ne veulent pas respecter les interventions qui demandent leur participation active ;
- pour sanctionner les délinquants qui n'appellent pas d'autres interventions.

M. Rogers a recommandé les voies d'amélioration suivantes :

- gérer activement le prononcé du placement sous SE par les tribunaux pour qu'il s'applique en priorité aux délinquants qui risquent le plus la prison ;
- les personnels de probation doivent proposer des options plus créatives et plus souples pour utiliser l'obligation de couvre-feu dans la lutte contre la délinquance ;

- améliorer le lien entre le personnel de probation et les prestataires de services de SE selon les principes d'une prise en charge intégrée des délinquants ;
- inciter davantage le délinquant à respecter sa condamnation pour limiter les infractions.

La surveillance électronique dans la société de la surveillance

La dernière session plénière a invité l'auditoire à réfléchir à l'avenir de la probation et de la SE. Le **Professeur Kristel Beyens (professeur de Pénologie à l'université libre de Bruxelles)** a soulevé des questions désagréables... Elle a noté l'expansion mondiale de la SE, son utilisation croissante dans un plus grand nombre de pays – à différents stades de la procédure pénale – ainsi que la diversification de ses formes, en particulier le suivi GPS. Selon elle, la SE est davantage demandée et davantage acceptée, pour des raisons qui ne sont pas si évidentes à ses yeux. Car la SE n'a manifestement pas démontré d'efficacité supérieure – ni même équivalente – à celle des sanctions exécutées dans la communauté sous probation et son effet réducteur sur les populations carcérales n'a certainement pas été aussi significatif que le prédisaient jadis ses partisans.

Mme Beyens a invité à envisager le rôle de la SE par rapport aux objectifs pénaux traditionnels – châtiment, dissuasion et réinsertion – indiquant clairement l'existence d'un certain « vide » intrinsèque au niveau de la SE elle-même qui la rend adaptable à diverses philosophies pénales. Elle peut intervenir comme peine autonome, comme en Angleterre, mais aussi comme composante d'une série de condamnations intégrées. Mme Beyens a exprimé de sérieux doutes sur son intérêt en tant que mesure autonome – une « sanction nue » – au-delà d'une petite échelle, et l'a remise en cause également comme composante de condamnations intégrées. Est-elle uniquement un « élément punitif » ou soutient-elle activement les objectifs de réinsertion plus larges du dispositif global ?

Mme Beyens a invité à appréhender la situation au sens large et à ne pas focaliser uniquement sur la nature des effets de la SE sur la récidive, aussi importants soient-ils pour les praticiens. Elle incite à réfléchir plus attentivement aux contextes social et politique dans lesquels la SE est apparue et s'est développée ces 20 dernières années – et à considérer quels intérêts elle sert et quels intérêts elle menace. Elle a caractérisé ainsi le contexte dans lequel la SE est apparue :

- un sentiment de surcharge des systèmes pénitentiaires ;
- des crises budgétaires nationales ;
- la prédominance d'une idéologie d'encadrement ;
- des progrès techniques ;
- l'influence de la pression du secteur privé.

Si Anthea Hucklesby a déjà réalisé un travail de qualité sur le respect de la condamnation et l'action des agents de surveillance, des études complémentaires s'imposent sur les aspects organisationnels et professionnels de la SE et la manière dont elle est perçue par les délinquants, afin d'établir si la réalité de la SE correspond aux positions défendues par ses partisans commerciaux et politiques. L'étude des processus opérationnels est tout aussi importante que celle des effets. Pour mieux

cerner la SE, nous pouvons aussi nous intéresser aux récents développements théoriques et empiriques en matière de recherches pénitentiaires (par ex. au travail de Ben Crewe) qui indiquent que l'exercice du pouvoir pénal est plus complexe et subtil désormais et encourage davantage les détenus à coopérer à leur propre incarcération. Ce n'est qu'en comprenant mieux les structures organisationnelles sur lesquelles s'appuie la SE que nous pourrions comprendre de quelles façons elle peut, et ne peut pas, être intégrée à la probation. Tout en reconnaissant qu'on ne peut pas désinventer la SE, Mme Beyens a considéré qu'elle peut, comme d'autres sanctions appliquées dans la communauté, offrir aux délinquants un certain espace pour enrichir leur capital social (un facteur du désistement), mais qu'en matière de prestation de services, la probation « doit faire très attention » dans ses relations avec le secteur privé.

Pour conclure, Mme Beyens a appelé à envisager la SE comme une forme de « contrôle social virtuel » ou « rapport de pouvoir virtuel » qui est le reflet et s'inspire du caractère de plus en plus « virtuel » de la vie sociale ordinaire et commerciale, où la communication et le contrôle s'effectuent en temps réel via des ordinateurs qui permettent d'exercer une influence et de recueillir des données quelle que soit la distance entre les personnes en communication. Cette forme de contrôle social électronique soulève des questions d'ingérence dans la vie privée que notre société est peut-être plus encline à accepter que par le passé car, à l'époque de Facebook, nous nous préoccupons apparemment beaucoup moins du respect de la vie privée et nous n'avons plus peur de « Big Brother ». Il sera peut-être plus stressant pour un délinquant d'accepter l'idée d'un contrôle « virtuel » au lieu de moyens plus concrets tels que la prison ou des mesures de réinsertion comme la probation. Dans le contexte pénal, Mme Beyens voit en la SE une nouvelle permutation technologique de ce que le sociologue Stanley Cohen appelle « la dispersion de la discipline », car elle a rendu les formes de contrôle pénal à la fois plus dominantes et plus subtiles et bousculé les frontières entre l'incarcération et les formes de limitation du contrôle dans la communauté. Imposer au délinquant des contrôles horaires trop rigides dans sa vie quotidienne peut rendre l'exécution dans la communauté tout aussi stricte que la prison, ce qui va en quelque sorte à l'encontre des objectifs recherchés par les mesures non privatives de liberté.

Avant de pouvoir disposer d'une meilleure intelligence théorique de la valeur de la SE comme nouvelle forme de contrôle pénal, Mme Beyens a donné quelques conseils pratiques intermédiaires sur la base de ce que nous savons actuellement des bonnes pratiques de la réinsertion des délinquants :

- La SE doit être utilisée en petite quantité... du moins jusqu'à ce que nous connaissions mieux son impact et la manière de l'intégrer à la probation.
- Il faut personnaliser les programmes en fonction du niveau de risque et des besoins des délinquants. La SE ne doit pas être envisagée comme un élément systématiquement nécessaire.
- Il faut réfléchir mûrement à la durée du placement sous SE, au cas par cas – une durée excessive peut s'avérer trop onéreuse ou trop intrusive, ou induire une dépendance malsaine.

- Il faut éviter les contrôles intensifs dans la communauté (« mesures cocktail ») qui mêlent des éléments de réinsertion, d'éducation, de contrôle et de sanction – car ils augmentent les risques d'infraction et de non respect de la mesure.

Résumé de la Conférence

M. Leo Tigges, Secrétaire général de la CEP, a présidé la conférence de bout en bout, donnant la parole aux orateurs, soulignant les points clés de leurs exposés et faisant à chaque fois la transition entre eux. Il a invariablement fait deux remarques. Premièrement, il faut s'intéresser aux travaux des universitaires, même s'ils sont gênants pour les praticiens et les analystes politiques en montrant par exemple le peu d'efficacité de la SE sur la récidive ou en appelant à la vigilance dans les relations avec de puissantes entreprises commerciales. Deuxièmement, il faut cultiver le dialogue entre toutes les agences – privées et publiques – qui participent à l'exécution de la SE afin de parvenir à des pratiques optimales. À cet égard, M. Tigges a salué la qualité constante des conférences CEP sur la SE et les sociétés qui les parrainent. Il s'est félicité notamment de la présence de délégués latino-américains et espéré pouvoir entretenir le dialogue avec eux.

En conclusion de la conférence, **le Président de la CEP M. Marc Cerón** a rappelé que « l'intégration », thématique de cette manifestation, avait été abordée sous des angles différents qui donnent largement matière à réflexion. De nets progrès ont été enregistrés – la possibilité d'intégrer la SE et la probation dans le contexte de la réinsertion, de la resocialisation et de la protection publique est désormais plus grande qu'auparavant, une évolution à laquelle les conférences CEP sur la SE ne sont pas étrangères. Néanmoins, il subsiste différents modèles d'application de la SE en Europe (et dans le monde) et peut-être plusieurs façons de l'utiliser pour lutter contre la récidive. Chaque pays trouvera sa solution, en fonction de ses traditions, de ses structures et de son appréciation des besoins, mais pourra toujours s'inspirer utilement de l'expérience des autres pays. La technologie évolue rapidement en matière de SE et les Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté ont veillé à contenir les modes d'utilisation qui ne sont pas conformes. Le dialogue entre toutes les parties prenantes dans la SE reste indispensable. M. Cerón a remercié le Service portugais de Réinsertion sociale pour avoir accueilli l'événement à Évora, les entreprises pour leur parrainage suivi et, comme Leo Tigges, a également souhaité entretenir le dialogue que la conférence a permis d'amorcer avec les collègues latino-américains.

Quatre personnes qui ont joué un rôle central dans la planification, l'organisation et la réussite de la conférence sont à remercier plus particulièrement : **Mme Martine Herschel** et **Mme Sabine Buth** (pour la CEP), ainsi que **Mme Susana Pinto** et **Mme Sandra Sampaio Silva** (pour le Service portugais de probation).

Rendez-vous en Suède pour la prochaine conférence CEP sur la SE !