

## **Vers une règle d'or dans la pratique de la surveillance électronique**

### **8<sup>e</sup> Conférence CEP sur la Surveillance électronique**

**8-10 novembre 2012, Bålsta (Suède)**

#### **Rapport de la Conférence**

**rédigé par**

**Mike Nellis et Delphine Vanhaelemeesch**

#### **Introduction**

Quels sont aujourd'hui les mesures que l'Europe considère comme bonnes pratiques en matière de surveillance électronique (SE) et les idéaux auxquels elle aspire encore ? Quelles « règles d'or » devons-nous viser au niveau de la technologie, de la prestation de service, de la recherche et de la réglementation ? C'est autour de ces questions que s'est articulée la 8<sup>e</sup> Conférence CEP sur la Surveillance électronique, organisée à Bålsta (Suède) en novembre 2012 par le Service pénitentiaire et de probation suédois. Pour de nombreux pays d'Europe, mais pas encore pour tous, la surveillance électronique n'est plus une nouveauté. Beaucoup d'expérience et un important volume de recherches existent désormais sur la question. Cette thématique a bénéficié de l'attention soutenue de la CEP, et le Conseil de l'Europe a établi les types de réglementations qui doivent l'encadrer. Il fut un temps où l'Europe s'instruisait sur les possibilités et les pièges de la SE auprès d'autres pays. Elle-même sert aujourd'hui de référence pour les développements dans d'autres parties du monde. La SE n'a pas toujours été appliquée judicieusement et, sous la pression, les décideurs politiques cèdent parfois à l'opportunisme plutôt que de rechercher une solution optimale. Alors que certains adoptent sans difficulté les formes existantes de SE, d'autres aspirent à de meilleures options (le suivi GPS notamment) et d'autres encore continuent à redouter ce vers quoi la technologie en général pourrait nous entraîner. Notre réflexion sur une « règle d'or » pour la SE sous ses divers aspects ne doit pas oublier qu'il ne s'agit pas de juger la SE proprement dite, mais d'apprécier quelle peut et doit être sa contribution à des systèmes de justice pénale civilisés et constructifs qui recourent modérément à l'incarcération et qui sont tout aussi résolument engagés envers la réadaptation et la réinsertion des délinquants qu'envers la protection publique.

À l'issue de la 7<sup>e</sup> Conférence sur la SE à Evora (Portugal), la CEP a demandé officiellement au Comité européen pour les problèmes criminels (CDCP) du Conseil de l'Europe s'il serait intéressé de définir un train de normes et de principes sur l'utilisation de la SE, compte tenu de l'ampleur actuelle

de son application en Europe et du caractère évolutif des technologies en jeu. Cette démarche concorde avec le thème de la « règle d'or » retenu pour notre conférence. Les « Règles de probation » du Conseil de l'Europe ne contiennent en l'état que deux paragraphes sur la SE. L'un recommande de l'utiliser systématiquement à l'appui de la réinsertion ; l'autre (plus facile à dire qu'à faire...) recommande qu'elle soit toujours « proportionnelle » à la gravité du délit pour lequel elle est prononcée. Quelque chose de plus au titre du « droit flexible » défini par le Conseil de l'Europe semble nécessaire désormais, qui serve de référence aux pays souverains pour élaborer leurs propres législations et politiques, et peut-être même à la Cour européenne des Droits de l'homme si elle devait statuer sur des cas de SE. Le CDCP a accepté puis confié la mission au Conseil de coopération pénologique (PC-CP), lui recommandant de ne pas rédiger un document trop juridique et de s'en tenir à l'utilisation de la SE dans la communauté, en excluant toutes les utilisations nouvelles en milieu carcéral. En 2012, le PC-CP a élaboré un « document de travail » provisoire qui a été communiqué à la CEP pour examen approfondi par les délégués de l'événement de Bålsta.

Manifestement, les conférences CEP sur la SE sont désormais elles-mêmes une référence pour le développement international de ce type de surveillance. À chaque nouvelle édition, elles attirent toujours plus de monde. La 8<sup>e</sup> Conférence a réuni 200 représentants d'un large éventail de nations, certaines non européennes : Albanie, Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Arabie Saoudite, Autriche, Belgique, Canada, Colombie, Corée, Corée du Sud, Danemark, Écosse, Émirats Arabes Unis, États-Unis, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Irlande, Irlande du Nord, Israël, Japon, Lettonie, Luxembourg, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Suède, Suisse, Thaïlande et Turquie. Le contexte commercial se transforme lui aussi, avec l'arrivée sur ce marché mondial jugé en expansion de plus en plus de sociétés (souvent petites), notamment sur le créneau du suivi GPS. Au-delà des trois sponsors (G4S, 3M et Serco), les entreprises suivantes ont été représentées à Bålsta : Geosatis Technology ; Künzler & Partners SA ; The Care Agency ; Tyco Int. ; Securiton ; Carlsson EMCo AB ; Y3K Security Tec.Inc. ; Buddi ; Sentinel ; Sodexo Justice Services ; Monetor Ltd ; Capita ; Guidance ; Scandinavian Radio Technology AB ; Communication Dynamics AB ; B&M Systemutveckling AB ; GEO Group Inc.

Le présent rapport ne se prétend pas un compte rendu exhaustif des échanges qui ont eu lieu dans le cadre de la 8<sup>e</sup> Conférence. Il synthétise et clarifie les grandes lignes ; il paraphrase et simplifie parfois les arguments. Néanmoins, il donne une idée claire de la teneur des débats et constitue un document en lui-même – un commentaire de pointe sur la SE. Les présentations sont décrites plus en détails sur le site web de la CEP.

### Discours d'ouverture

**M. Ulf Jonson, directeur du service pénitentiaire et de probation suédois (Kriminalvården),** s'est déclaré honoré d'accueillir la 8<sup>e</sup> Conférence CEP sur la SE. Il a rappelé que cet événement réunit traditionnellement un large éventail d'acteurs de la probation et du système pénal dans un esprit d'inspiration et d'innovation, une démarche à laquelle ne dérogera pas cette nouvelle édition. La Suède a été le premier pays européen à introduire la SE comme alternative à l'incarcération. Son utilisation y a évolué depuis et, comme dans d'autres pays, devrait englober à l'avenir le suivi GPS en complément des formes existantes de SE par radio. Conscient qu'il n'existe peut-être pas une

manière unique de définir ou de respecter une règle d'or, M. Jonson a souhaité pour finir que la conférence soit productive et intéressante et qu'elle nous engage sur la bonne voie.

**M. John Scott, Secrétaire général de la CEP par intérim**, a souhaité la bienvenue aux participants, dont il a salué la diversité internationale. Après avoir remercié Ulf Jonson d'accueillir la conférence ainsi que les entreprises de technologie/sécurité pour leur parrainage renouvelé - G4S, Serco et 3M (anciennement ElmoTech), il a espéré que l'événement permette aux participants d'enrichir largement leurs connaissances sur la SE et produise deux autres résultats concrets :

1. Des commentaires sur le « document de travail » provisoire du Conseil de l'Europe sur la SE, issus des débats dans les ateliers ;
2. Des conclusions, finalisées ou non, sur ce que sont ou pourraient être les règles d'or (les meilleures pratiques) en matière de SE.

## Sessions plénières

### Sur la voie de la règle d'or

**Mike Nellis, professeur émérite de Justice pénale et dans la communauté à la faculté de Droit de l'université de Strathclyde (GB)**, a débuté la conférence en abordant le type d'aspects que la recherche d'une règle d'or en SE se doit de considérer et a posé les bases pour les présentations à suivre. Il a souligné tout d'abord l'emprise que la règle d'or de la « réinsertion » continue à exercer, à juste titre, sur les imaginations pénales et, certainement, sur les services de probation de nombreux pays d'Europe, tout en admettant qu'à la fin du 20<sup>è</sup> siècle, époque des premiers développements de la SE, les besoins et les intérêts des victimes de la criminalité, ainsi que la protection publique, ont légitimement fait l'objet d'une plus grande attention. En menaçant parfois d'éclipser la réinsertion. La SE a toujours été associée au contrôle et à la surveillance. Mike a estimé que la technologie de surveillance a souvent été perçue avec scepticisme dans l'Europe contemporaine pour avoir été, de mémoire d'homme, utilisée à mauvais escient, et pour être susceptible de l'être à nouveau. Mais en matière de SE du moins, l'Europe est dans l'ensemble parvenue à orienter son application au service de bons objectifs. La démarche n'a nullement été négative, la SE étant généralement subordonnée à des objectifs de réinsertion et à des finalités pénales constructives. La CEP a joué un rôle déterminant en ce sens. Et même si les deux références à la SE que contiennent les actuelles Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (sur la réinsertion et la proportionnalité) ne sont plus adaptées aux enjeux que la SE pose et pourrait poser à l'avenir, ces références n'en restent pas moins un point de départ utile pour le débat professionnel. Pour Mike, la SE doit être comprise comme une forme « d'informatique pénale », une manière, parmi tant d'autres, dont les technologies de l'information et des communications (le contrôle de la localisation notamment) s'immiscent dorénavant dans tous les aspects de la vie sociale et politique, modifiant de façon parfois imprévisible les pratiques traditionnelles au niveau du travail, de l'éducation, de la justice pénale et de la vie quotidienne. Nous avons tous été préparés à renoncer à la protection de



nos renseignements personnels de géolocalisation (*locational privacy*), par ex. pour recevoir des appels sur téléphone portable. Au point que ce que permet la technologie de SE – indiquer précisément la localisation des délinquants – ne semble plus particulièrement extraordinaire ni draconien. Le développement futur de la SE sera influencé autant par les attitudes envers la technique, selon la place que les autorités (et les citoyens) sont prêts à lui accorder dans la vie moderne, que par les attitudes envers la sanction. Reprenant une idée de Nuno Caiado, Directeur national de la SE au Portugal, Mike a convenu que la SE est une sorte de « troisième voie pénale », peut-être insuffisante pour réduire à elle seule le recours à l’incarcération, mais qui n’est pas banale au point de n’être considérée que comme un simple ajout à la liste des mesures existantes dans la communauté. Elle offre de nouvelles possibilités de surveillance, de nouveaux moyens d’associer prise en charge et contrôle. Il a admis que la SE n’est pas sans risque (ce type de technologie permet de créer facilement des visions dystopiques) mais elle n’a pas fini d’interpeller les gouvernements du 21<sup>è</sup> siècle. Et quelles que soient leurs réserves et leurs craintes, les services de probation doivent saisir l’occasion de l’utiliser pour limiter le recours à l’incarcération et d’encadrer son utilisation – comme l’a fait d’emblée la Suède, pays d’accueil de cette conférence. En même temps, pour reprendre les propos tenus dans un autre contexte par le Professeur Sherry Turkle du MIT, nous ne devons pas : « en demander plus à la technologie qu’à nous-mêmes ».

### Le « casse-tête » de la SE : implications pour la règle d’or

**Mme Liz Calderbank et M. Mark Boother de l’Inspection de la probation anglo-galloise** ont rendu compte de leur enquête 2012 sur la prestation de services de SE en Angleterre et au Pays de Galles qui, comme celle de 2008, a été menée en collaboration avec la police et les inspections des services judiciaires. Le rapport de 2008 qualifiait ouvertement de casse-tête (*complicated business*) les procédures d’externalisation et de prestation de services en Angleterre et au Pays de Galles, soulignant qu’il est compliqué par nature, voire impossible, de combler le clivage public/privé au niveau de la prestation de service (et, partant, de créer une utilisation intégrée de la SE), mais qu’il restait néanmoins à trouver des moyens de définir et d’appliquer les meilleures pratiques dans les cadres politiques en vigueur. L’Inspection n’a pas vocation à critiquer les politiques publiques de sous-traitance ; son rôle est uniquement d’inspecter et de commenter les aspects opérationnels. Pourtant, les rapporteurs ont dit carrément que le placement sous SE en Angleterre et au Pays de Galles ne s’inscrivait dans aucun objectif pénal impérieux et cohérent du gouvernement central et n’était considéré que comme une peine de (généralement) courte durée dans la communauté ou assortissant une libération conditionnelle. Des mesures autonomes de couvre-feu sous SE sont clairement utilisées comme sanction supplémentaire pour des personnes reconnues coupables d’infractions mineures normalement non punissables d’emprisonnement. Peut-être est-ce un tort d’attendre autre chose des mesures autonomes. L’enquête 2012 conclut que la SE est toujours compliquée et que la communication de fond entre le service de probation et le tribunal d’une part, et les prestataires de services commerciaux d’autre part, reste mauvaise. Leurs recommandations de 2008 d’améliorer les communications et, point crucial, d’intégrer la SE à la « gestion du délinquant », tant sur le plan stratégique qu’individuel, n’ont suscité que des changements mineurs (dans certaines régions du pays plus que dans d’autres). Il est difficile aujourd’hui de trouver une « stratégie » en



matière de SE. Les couvre-feux sous SE sont rarement utilisés de manière optimale dans le cadre des peines appliquées dans la communauté, le couvre-feu n'étant pas lié aux circonstances du délit. Le placement sous SE reste guidé par des considérations idéologiques (les mesures appliquées dans la communauté *doivent comporter* un élément de sanction). Il se répand parce que la surpopulation carcérale coûte cher et qu'il peut libérer quelques places en prison, mais il n'est pas utilisé systématiquement ou stratégiquement pour contrer l'augmentation des populations pénitentiaires. Un débat espéré jadis avec le service de probation sur les bons modes d'application de la SE n'a jamais eu lieu. Il est indispensable pourtant d'avoir une stratégie cohérente si l'on veut définir une règle d'or professionnelle. Plusieurs éléments s'imposent pour ce type de stratégie : une vision claire des objectifs (par ex. lutter contre la récidive), une bonne communication entre toutes les parties prenantes et des règles opérationnelles souples et transparentes (par ex. en cas de manquement). Les modes et contextes d'utilisation doivent permettre à la SE d'exprimer pleinement son potentiel. En Angleterre et au Pays de Galles, seule l'utilisation de la SE par radio dans le cadre de mesures multi-agences de protection des citoyens (MAPP) (essentiellement au stade post-pénal pour les auteurs de violences et de délits sexuels graves) est exemplaire : l'utilisation aveugle et bon marché encore fréquente d'une mesure de SE autonome demeure une source de préoccupations. Un représentant du ministère de la Justice a défendu l'évolution de la pratique en Angleterre et au Pays de Galles, déclarant qu'une note constructive avait été prise des rapports de l'Inspection et que la question de l'intégration serait prise en compte dans la stratégie de fourniture actuellement à l'étude pour restructurer les modes de prestation des services de SE.

### **Développements en matière de technologie de surveillance électronique**

**Le Dr. Colin Wilson, ingénieur du Centre pour les techniques et sciences appliquées du Home Office**, a fait un exposé lucide sur différentes techniques de SE, dont il ressort que toutes ne sont pas parfaites et fantastiques. Trop encensées parfois, il arrive qu'elles génèrent de fausses attentes quant à leurs possibilités. Il est inhabituel que des ingénieurs tiennent ce genre de propos, mais Colin est conscient de ce qui est en jeu au niveau de la conception de bons systèmes de SE et de leur bonne mise en œuvre. Les professionnels de la justice pénale et les pourvoyeurs de technologies de SE pour les pouvoirs publics doivent se tenir parfaitement informés des derniers développements dans le domaine (suivi, contrôles biométriques et alcootest à distance), de leurs limites comme de leurs capacités. La SE par radio est utilisée pour surveiller un individu en un lieu spécifique (habituellement son domicile) ; c'est sur la gamme de fréquences que les professionnels ne sont pas tout à fait d'accord. Il est rare qu'elle soit parfaitement adaptée à la configuration et à la taille du domicile du délinquant, ce qui peut générer des angles morts et donner lieu parfois à des débats d'importance juridique sur la présence effective de la personne.

La technologie GPS peut servir globalement à surveiller les allers et venues et les périmètres d'exclusion, mais aussi dans le cadre des couvre-feux et de la détention à domicile (créant de petits périmètres d'inclusion ou barrière virtuelle [*geo-fencing*]). Le GPS est couramment perçu désormais comme la continuité logique de la surveillance radio, et bien qu'il se perfectionne et devienne meilleur marché, il nécessite encore des technologies de suivi complémentaires pour produire des résultats fiables. Les données de localisation sont transmises aux centres de surveillance via les

réseaux de téléphonie mobile qui, par ailleurs, affinent la précision du GPS à l'extérieur et surtout à l'intérieur. À l'avenir, les réseaux wifi existants et le système de radionavigation terrestre eLoran (utilisé jusqu'ici pour la navigation maritime) pourraient entrer en scène. La qualité du signal et la durée de vie des batteries s'améliorent mais restent un problème. Encore relativement rares en SE, les *contrôles biométriques* incitent à une observance « intermittente » plutôt que « continue » (par ex. l'alcoolémie autorisée ou la présence autorisée dans certains lieux, confirmés par empreinte vocale). La diffusion probable du *contrôle d'alcoolémie à distance*, en soufflant dans un éthylotest à domicile ou par des capteurs transdermiques (sous la peau), posera de nouvelles questions pratiques et éthiques.

Colin a rappelé que la finalité est importante pour choisir et tester les technologies de SE – il faut savoir clairement quel est le but recherché pour identifier ensuite la meilleure technologie pour l'atteindre. Les techniques disponibles le peuvent-elles ? Il a expliqué comment son équipe évalue, pour le ministère de la Justice britannique, la qualité et le potentiel du matériel des différentes sociétés. Les phases de test sont primordiales car les technologies complexes sont imprévisibles. Certaines peuvent être testées en laboratoire mais d'autres ne peuvent l'être qu'en milieu opérationnels. Les problèmes techniques actuellement à l'étude sont notamment de remédier aux angles morts pour les couvre-feux, dépister la toxicomanie, éviter les mauvaises installations, créer une technologie auto-installable (*plug and play*) fiable et permettre l'interprétation automatique des données de suivi. Revenant au thème de la conférence, Colin a conclu qu'il n'existe aucune règle d'or définitive pour la technologie, un domaine où les progrès sont constants. Il serait donc hasardeux d'essayer de prévoir de quelle manière sera pratiquée la SE à l'avenir. Il n'y a finalement pas de limite à ce que peut produire l'intelligence humaine. L'innovation est fondamentale mais, guidée d'un côté par les demandes du marché et de l'autre par les pouvoirs publics, elle peut tout autant soutenir que menacer les intérêts professionnels existants dans la surveillance des délinquants. Tout dépend des axes directeurs du programme. La technologie, de suivi en particulier, n'est pas une solution miracle : elle a beau renforcer la probabilité de détection, elle ne saurait influencer directement la réinsertion. L'efficacité de la SE est conditionnée par la volonté et la capacité du placé à coopérer avec les règles et conditions qui lui sont imposées.

### **Conseil de l'Europe : Vers une « Recommandation » relative à la SE**

Le deuxième jour, la conférence a pris une tournure plus pratique, débutant par des discussions en petits groupes sur le « document de travail » du comité PC-CP du Conseil de l'Europe. **Mme Soroya Beumer, directrice du Service néerlandais de probation pour la région de Rotterdam**, a expliqué le contexte du travail du Conseil de l'Europe sur la SE et précisé ce qui était attendu des groupes de travail. Les participants étant à même de juger de l'intérêt de ce document pour leurs propres pays et organisations, l'idée était de faire appel à la sagesse collective pour recueillir des commentaires pouvant informer et être repris dans ce document qui (si tout va bien) est appelé à devenir une « Recommandation » formelle, le type de droit flexible que produit le Conseil pour influencer la politique dans 47 pays membres et, parfois, la Cour des Droits de l'homme. Le résultat final est incertain, bien qu'une « Recommandation », distincte des « Règles relatives à la probation »

existantes, présente l'avantage évident de tenir compte de la participation des services pénitentiaires et, de plus en plus semble-t-il, de la police à la gestion de la SE.

Des commentaires riches et constructifs sont ressortis des groupes de discussion. Les efforts des participants, qui se sont beaucoup investis, ont été grandement appréciés. De l'avis général, le « document de travail » va clairement dans la bonne direction et a été situé au bon niveau de généralité et de caractère normatif. Certains pays auront du mal à aligner leur pratique de la SE sur tous les points du document, mais ces aspects précisément devront être débattus à l'échelle nationale et transnationale. Parmi les nouvelles thématiques identifiées, et éventuellement non abordées dans le document, il a été suggéré de considérer comme relevant des droits de l'homme les aspects de la SE liés à la santé et à la sécurité - qui, par exemple, accepterait des bracelets métalliques inamovibles ? Les représentants du secteur privé ont craint que le document ne remette en cause leur qualité de prestataires de services ou qu'il ne les dépeigne comme dépourvus de déontologie. Le suivi GPS pose de nouveaux problèmes de « protection des données ». Par exemple, indépendamment des aspects techniques, peut-on *légitimement* suivre une personne en dehors du territoire national, dans un pays voisin où le suivi ne serait pas autorisé ? Certains des points soulevés dans les ateliers ont été repris à l'attention des participants par John Scott dans son résumé des débats à la fin de la conférence (voir ci-après) et transmis au Conseil de l'Europe. D'autres seront transmis en privé.

### La recherche en surveillance électronique

**Le Dr. Stina Holmberg, chercheuse à l'Institut suédois pour la prévention de la criminalité et professeur agrégé à la faculté de Criminologie de l'université de Stockholm**, a inventorié les recherches consacrées à travers le monde à l'efficacité de la SE et notamment à la fiabilité des méthodes utilisées. Stina a envisagé tout d'abord les développements politiques récents en matière de SE, qui influencent la nature des études entreprises. Premier constat : la SE sert des objectifs divers et variés, produisant rarement telle quelle un « effet » comportemental. Elle se mesure toujours par rapport à la finalité du programme dans lequel elle s'inscrit. La SE peut être un élément de programme parmi d'autres dont il peut s'avérer difficile de dissocier les effets propres. La finalité peut être : renforcer la responsabilité du délinquant, provoquer un changement de comportement pour abaisser le risque de récidive, lutter contre la surpopulation carcérale, réduire les coûts d'emprisonnement et améliorer la sécurité publique. Tous ces aspects ne sont pas forcément compatibles et ne peuvent pas toujours être fondus dans le même programme. De plus, la SE est utilisée dans plusieurs contextes légaux : comme peine appliquée dans la communauté (avec ou sans probation) ; comme peine de prison avec sursis décidée par le juge ; comme alternative pour les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement ; comme mesure de libération anticipée des détenus ; dans les prisons ouvertes pour réduire les personnels ou en détention préventive. Cette diversité croissante des applications se traduit, comme on peut s'en douter, par une augmentation du nombre de placés sous SE. En 2006, une évaluation européenne indiquait que 75 000 personnes étaient sous SE. On estime cette population à 100 000 personnes aux États-Unis. Nous manquons malheureusement de données récentes, mais son adoption continue par de nouveaux pays suggère que la SE est en expansion : néanmoins, une actualisation des données de recherche s'impose. Un



groupe de pression a laissé entendre dernièrement que, d'ici cinq ans, jusqu'à 120 000 personnes par jour pourraient être placées sous SE par suivi GPS en Angleterre et au Pays de Galles.

D'après certaines études, les formes intégrées de SE présentent un réel intérêt pour abaisser le risque de récidive et limiter le recours à l'emprisonnement, mais ce type de dispositions est en fait peu répandu. Stina s'est appuyée sur son inventaire des recherches récentes pour formuler une série d'observations et de recommandations de nature à renforcer l'efficacité de la SE, dont certaines ont été commentées par les participants. Les points abordés ont été notamment :

- La SE doit être utilisée plus souvent qu'elle ne l'est aujourd'hui comme outil d'une solution globale visant un changement social et comportemental. Les mesures autonomes de SE sur de courtes périodes, malgré un effet probable de suppression de la délinquance pendant la durée du placement, semblent avoir un intérêt limité pour induire un changement de comportement durable.
- Il faut mettre en place des solutions individuelles souples, adaptées aux circonstances de chacun, accompagner les délinquants et leur renvoyer des commentaires positifs pour les amener à respecter les horaires de SE et les périmètres autorisés.
- Il faut donner aux délinquants davantage d'incitations positives sur la SE pour les motiver à s'y conformer : la menace de sanction et le manquement ne doivent pas être brandis de manière excessive pour gérer une mesure de placement sous SE.
- Il faut toujours envisager l'impact de la SE sur la famille et les co-résidents du délinquant et si les charges qui leur sont imposées (s'ils les vivent comme telles) sont justifiées.
- Il faut être vigilant par rapport au risque d'élargissement du filet du contrôle social, d'une utilisation trop bon marché d'une peine onéreuse comme la SE – dans le cas spécifique d'une mesure de SE autonome.
- Il ne faut pas utiliser de technologie stigmatisante - par ex., de gros bracelets bien visibles et gênants. Confort et discrétion rendront l'observance de la mesure d'autant plus probable.
- Les pannes techniques doivent être limitées. Dans l'intérêt du placé et de sa famille, il convient de vérifier que la technologie et la gestion de la SE fonctionnent le mieux possible, sans à-coups, pour éviter les critiques inutiles de personne qui trouveraient déjà difficile de la respecter.

### **Prestations de SE par le secteur privé et par le secteur public**

**Dan Kaminski, professeur de Criminologie à l'université de Louvain-la-Neuve (Belgique),** s'est livré à un plaidoyer passionné, mais pas sans réserves, en faveur de la gestion publique de la SE. Profondément sceptique à l'égard de la prestation de services de SE par le secteur privé, il a reconnu malgré tout que les agences publiques elles-mêmes adopteront rapidement les pratiques commerciales et de gestion du privé. En réalité, les pouvoirs publics gardent toujours le contrôle, même lorsque la SE est sous-traitée : ils sont obligés de ramasser les morceaux si jamais les prestataires privés échouent ou sont défaillants. Le terme « privatisation » est à utiliser avec précaution - la présence d'acteurs commerciaux dans le secteur pénal est bien réelle, mais c'est la position de l'état qui change. Dan a donné plusieurs explications (pour lui frustrantes) à la



participation accrue du privé dans la SE, notamment a) une technophilie inconditionnelle et une « numérisation du contrôle » chronique, comme si les machines savaient gérer les délinquants mieux que les hommes, et b) le désir de déléguer le suivi et l'accompagnement publics à une société civile déjà surchargée - la famille, l'employeur et la communauté (qui peuvent également être compris comme une forme de secteur « privé », complémentaire du commercial). Les relations entre les secteurs public et privé prennent différentes formes selon les pays d'Europe, mais l'Angleterre et le Pays de Galles sont plus ou moins les seuls à sous-traiter complètement la SE à des organisations commerciales. Les rôles sont davantage répartis dans d'autres pays : le secteur privé fournit ou/et installe le matériel tandis que le secteur public se charge de la surveillance des délinquants et des prévenus. Une intervention auprès des délinquants ancrée dans l'action sociale est préférable à une mesure « autonome » de SE, ne serait-ce que pour des raisons éthiques. Pour Dan, les organisations privées ne sont pas toujours sensibles aux arguments éthiques, leurs priorités fondamentales étant fatalement la concurrence et le bénéfice, et de suivre les « modèles commerciaux » qui les optimisent. Le secteur privé est insatiable, cherchant constamment à étendre son champ d'activité, prônant la diffusion et une « modernisation » de la SE (et des prisons), créant des incitations à l'expansion pénale (de nature à tenter les pouvoirs publics). Leurs « gains de rentabilité » (services moins chers, moindres salaires) incitent le secteur public à les imiter et tendent à abaisser partout la qualité de service. Si le choix du mode d'exécution de la mesure de SE incombe toujours aux fonctionnaires, le secteur privé, dès lors qu'il a été « invité » une fois à fournir des services pénaux, devient une voix qu'écoutent les pouvoirs publics, dont on satisfait les « besoins ». Les états « minimalistes » et les états « maximalistes » ont des attitudes très différentes envers les marchés publics mais, comme nous l'avons vu, même les états minimalistes encadrent ce que font les entreprises privées : les « pouvoirs publics » portent la responsabilité pleine et entière ; le transfert de risque est de fait une illusion. Tant que la SE sera présentée comme une mesure économique (moins chère et plus efficace), les états seront séduits par l'argumentaire commercial du secteur privé. Si, tout bien pesé, les coûts sociaux et économiques de la SE s'avèrent supérieurs à ceux généralement réalisés, le secteur privé pourrait perdre la main en partie sur la politique pénale, même si rien n'est garanti.

Par rapport au thème de la conférence, Dan a abordé la question des « bonnes pratiques » dans un contexte socio-économique où aucune des options ne lui est apparue sympathique. Pour le secteur privé, les « bonnes pratiques » peuvent se résumer à augmenter les ventes de produits, étendre l'activité, créer de l'innovation. Pour les pouvoirs publics, les « bonnes pratiques » peuvent signifier une plus grande efficacité de gestion, indépendamment des conséquences humaines autres. Les « bonnes pratiques » en termes de justice pénale (ou d'action sociale) doivent consister à respecter les personnes et les droits mais, concernant les délinquants, ces aspects peuvent en réalité ne pas être de fortes priorités pour les pouvoirs publics ni pour les entreprises commerciales, même si on leur en reconnaît le mérite pour la forme. Contraint de choisir, Dan a recommandé une version minimaliste de la privatisation (l'état s'en tient à acheter le matériel), où la SE est intégrée et subordonnée à un service d'accompagnement exécuté avant tout par des professionnels ancrés dans le secteur public. Il a admis que les pouvoirs publics ne doivent pas renoncer ou ne renonceront pas aux promesses des technologies de l'information et des communications (et de contrôle) – l'innovation peut être une bonne chose – tout en invitant instamment à réfléchir aux questions : qui assure la gestion, dans quel but, pour quel bénéfice et... dans quelle limite ?





L'intervention de Dan a bien évidemment suscité la controverse. Un représentant du secteur privé a fait valoir que les valeurs morales de son entreprise, qui sont aussi les siennes, excluent toute collaboration avec certaines catégories de pays et de structures. Dan a reconnu que cette démarche peut et doit effectivement exister sur le marché, mais que l'intérêt commercial pousse fondamentalement à rechercher le profit car la survie sur le marché en dépend. Un dirigeant ou une entreprise guidés par une démarche éthique peuvent réussir à refuser de faire un « sale boulot », voire à s'élever au-dessus de la mêlée. Mais sur l'ensemble du marché, il se trouvera inévitablement une autre entreprise, moins scrupuleuse, prête à saisir ce « potentiel commercial ». Dans ce sens, avoir une conscience ne rapporte rien. Certains capitalistes ont certes des valeurs morales et sauront toujours trouver des marchés suffisants pour faire des affaires, mais le capitalisme est un système économique qui, par nature, n'est pas moral.

### **Victimes de la criminalité et SE**

**Edna Erez, professeur de Criminologie, droit et justice à l'université de l'Illinois à Chicago**, a présenté les résultats de son étude d'évaluation de l'utilisation du suivi GPS, au stade présentiel, pour les auteurs de violences domestiques dans six états des États-Unis, se concentrant sur les victimes. Dans les cas étudiés, les victimes elles-mêmes n'étaient pas suivies (comme elles peuvent l'être dans d'autres programmes européens), mais les déplacements du prévenu/auteur étaient connus en permanence des autorités. Edna a suggéré deux manières d'envisager l'expérience des victimes. Elles apprécient tout d'abord le programme GPS pour plusieurs raisons. Il leur permet de se déplacer librement, sans craindre de rencontrer le prévenu – elles apprécient de pouvoir fréquenter un plus grand nombre de lieux. Elles ont le sentiment de « retrouver leurs vies ». Les visites ou les appels de la police ou des équipes d'autres agences et la possibilité d'appeler pour avoir un conseil 24 h/24 et 7 j/7 ont été vivement appréciés également dans ce programme. La délimitation de périmètres d'exclusion, qui est une caractéristique majeure « de protection » du système GPS, est un autre plus. En outre, la liberté relative du prévenu (au lieu de sa détention préventive) a été avantageuse pour les victimes également car elle a permis que leur ancien partenaire, et parfois co-parent, continue de travailler et donc d'assumer ses responsabilités financières envers la famille. Leur vie a gagné en stabilité et est devenue plus structurée compte tenu de l'obligation de respecter le programme de contrôle GPS. Point très important établi par l'étude, la victime des mauvais traitements a globalement eu l'impression d'occuper désormais dans ces programmes la place du chauffeur, de contrôler quelque part la relation avec l'auteur. Mais les victimes peuvent aussi rencontrer des problèmes. Certaines se sentent mal à l'aise, confuses et angoissées indépendamment de la protection qu'apporte la technologie. Elles craignent parfois de ne pas être assez informées sur l'auteur/le prévenu, ou qu'il trouve un moyen de tromper la technologie ou que le GPS tombe en panne. Sur un plan plus pratique, le fait que les personnes suivies par GPS doivent s'acquitter de « frais de matériel » pour participer au programme a été mal vécu par certaines familles qui ont eu davantage de difficultés à faire face à leurs responsabilités financières.

Edna a souligné que, dans l'ensemble, les femmes victimes ont jugé que le suivi GPS des prévenus/auteurs était utile et responsabilisant. Des éléments de recherche objective semblent confirmer que ces programmes sont avantageux pour les femmes. Dans les juridictions qui les appliquent, les taux d'abandon des poursuites ont été plus faibles (ou les taux de condamnation plus



élevés) lors de la comparution au tribunal. Cela peut s'expliquer par le fait que, dans la mesure où les victimes sont responsabilisées au stade présentiel, elles ne perdent pas confiance, alors que les auteurs d'abus eux-mêmes, interdits de tout contact non autorisé, ne peuvent effectivement plus intimider ou persuader leurs victimes de retirer leurs plaintes. Certaines anomalies ont été constatées : si une victime est elle-même accusée de violence (perpétrée en légitime défense), elle peut faire l'objet d'un suivi GPS au stade présentiel, et si elle doit rester à la maison pour s'occuper des enfants, le partenaire abuseur peut facilement la trouver. Les juges ont encore besoin de se former à l'utilisation du GPS pour les affaires de violences domestiques, mais il ressort clairement de l'étude d'Edna qu'un programme de suivi GPS bien conçu et géré peut être, dans ce type de contexte, une expérience « gagnant-gagnant » pour toutes les parties prenantes, et notamment pour les victimes. Le rôle de la surveillance humaine toutefois n'est jamais supprimé par la technologie. Il est important que l'équipe du programme continue à évaluer et à travailler avec les besoins changeants et les émotions fluctuantes des deux parties au conflit domestique.

### **Développements de la SE en Australie et aux États-Unis**

**Mme Marietta Martinovic, maître de conférence en Programmes de justice pénale à l'université RMIT de Melbourne (Australie)**, a présenté par visioconférence la recherche comparée qu'elle mène actuellement sur le développement de la SE en Australie et aux États-Unis. Son principal sujet d'étude est : « Quelle a été l'évolution des cadres de sanctions basés sur la détention à domicile et leurs résultats associés aux États-Unis et en Australie, notamment ces 30 dernières années ? ». Sa démarche s'inscrit dans un contexte d'analyse historique : une première phase de surveillance dans la communauté (1840-1960), puis une phase intermédiaire (1960-1980), différentes entre elles au niveau de la justification et des résultats de l'action auprès des délinquants dans la communauté, en dehors de la prison, et par rapport à la période actuelle (1980-2000). « Le domicile » et « la famille » ont toujours été des « sites de justice pénale » importants, bien que non reconnus à leur juste valeur, pour la surveillance dans la communauté. Ce n'est qu'avec l'arrivée de la SE (détention à domicile, assignation à résidence) que cette valeur a davantage été mise en lumière. Le fait que le domicile devienne manifestement un lieu de sanction touche les autres membres du foyer plus directement que n'importe quelle autre forme de surveillance dans la communauté. L'utilisation punitive de la SE a été caractéristique des États-Unis, et toutes les manifestations de SE s'accompagnent d'une rhétorique punitive, même en Australie. Néanmoins, alors que la SE est par nature une mesure de contrôle, elle n'a pas besoin d'être utilisée de manière punitive ou d'être vécue comme une sanction par les délinquants (ou leurs familles !). La phase actuelle de sanctions basées sur la détention à domicile/de surveillance dans la communauté se caractérise par une plus grande attention (même si tout n'est pas parfait) accordée à « ce qui marche », et les éléments qui ont pu être réunis concernant la SE ne soutiennent pas l'idée qu'elle est plus efficace dans des utilisations purement punitives. Elle peut être vécue comme utile et constructive par les placés sous SE. Peuvent être considérés comme bons les programmes de SE qui sont intégrés à des mesures d'accompagnement ; qui aident en fait les délinquants à respecter les obligations onéreuses de la SE et qui visent la réadaptation et la réinsertion. Les ingrédients des bonnes pratiques sont :



- Une relation inter-institutions soutenue, bien informée et collaborative avec toutes les parties prenantes des programmes de SE : la SE n'est pas quelque chose en soi, dissociée de toutes les autres mesures pénales. Tous ceux qui participent à la gestion de la surveillance dans la communauté doivent bien connaître ses possibilités.
- Des initiatives de réadaptation et de réinsertion pertinentes et dotées des moyens nécessaires, dans lesquelles la SE peut jouer un rôle, sans attentes excessives.
- Des conditions définies au cas par cas et une durée optimale de la mesure à imposer aux délinquants. La durée optimale de la mesure varie selon le type de programme ; la durée du placement sous SE est généralement plus longue pour les délinquants que la durée de la condamnation. Les peines de SE ou les mesures de liberté conditionnelle aux États-Unis, qui peuvent durer plusieurs années, ne sont pas optimales.
- La SE donne ses meilleurs résultats dans un modèle de prestation de service pertinent où tous ceux qui participent à la gestion de la sanction suivent des objectifs et des procédures clairement définis, y compris en cas de manquement. Des attentes claires doivent être données aux délinquants concernant leur programme de SE spécifique.
- Comme pour toutes les formes de surveillance dans la communauté, un processus continu d'évaluation indépendante s'impose, autant pour les programmes pilotes que pour les programmes généraux. Ces processus doivent mesurer les résultats par rapport aux objectifs convenus et être sensibles aux conséquences imprévues.

Ces leçons tirées de la recherche valent pour l'Australie comme pour les États-Unis - et aussi pour l'Europe – ce qui ne veut pas dire qu'elles soient à l'honneur dans ces régions. Il est plus facile de parler de « politique et pratique guidées par l'efficacité » que de les appliquer. Cependant, si les institutions n'intègrent pas et n'agissent pas selon les principes « ce qui marche », pour toutes les formes de surveillance dans la communauté et pas seulement pour la SE, il n'y aura pas plus de progrès que par le passé. Les principes humanitaires qui ont nourri les premières phases de la surveillance dans la communauté, ceux associés notamment à la probation, doivent être maintenus là où ils continuent à exister et réaffirmés là où ils font défaut. La SE ne doit pas servir d'excuse pour abandonner les motivations humanitaires parce qu'elle est théoriquement une meilleure solution [sur un plan technique] de surveillance des individus. Si elle est dépourvue de motivations humanitaires, cette mesure ne peut contribuer utilement à provoquer un changement de comportement chez le délinquant. Nous savons désormais ce que cela implique : la SE doit être façonnée pour intégrer cette notion. L'enjeu pour les décideurs politiques contemporains sera de faire évoluer la priorité donnée à la sanction pour mettre en œuvre les leçons tirées de la recherche des bonnes pratiques, et d'éviter que toutes les mesures appliquées dans la communauté, SE comprise, soient jugées d'après leur caractère punitif - un critère selon lequel beaucoup seront inévitablement considérées inefficaces. Marietta a évoqué un programme de SE bien installé dans l'état de Victoria qui a été interrompu parce que le gouvernement conservateur en exercice estimait que la sanction n'était pas assez punitive. Ce genre de situation a pu se produire dans diverses régions des États-Unis mais c'était une première en Australie. Et il y a là un signe inquiétant pour quiconque veut utiliser la SE comme une forme de contrôle constructive et d'accompagnement. Les éléments disponibles indiquent que les délinquants perçoivent en fait la SE comme chère et contraignante, loin de mériter une image indulgente. Jusqu'ici, l'annulation de programmes au prétexte qu'ils ne sont « pas assez punitifs » n'est pas dans l'air du temps en Europe – même s'il y a



certainement des voix pour s'élever en ce sens. Mais il est utile de savoir que certaines circonscriptions politiques craignent par-dessus tout que la SE, loin d'être comme beaucoup le pensent une terrifiante technologie de contrôle excessif à la Orwell, soit perçue comme une technologie de contrôle insuffisant globalement superflue.

### **Professionalisation de la SE aux Pays-Bas**

**M. Michiel van der Veen** a terminé la conférence sur le réjouissant récit de son activité de **consultant auprès des services de probation néerlandais (mais aussi de juge à temps partiel)**. Aux Pays-Bas, la SE a toujours été pensée comme intégrée à la prise en charge sous probation – un aspect que le pays compte naturellement voir inscrit dans la règle d'or. Mais les modalités d'organisation précises de cette intégration ont été plus problématiques, et les directeurs de service de probation estiment que les dispositions actuelles peuvent et doivent être perfectionnées. Ils ont donc étudié les possibilités d'améliorer la quantité et la qualité de la SE par rapport aux attentes de diverses parties prenantes, l'autorité judiciaire notamment. Ils sont arrivés à la conclusion que les aspects techniques de la SE ont été trop mis en avant au détriment des aspects sociaux et comportementaux pour lesquels la SE, si elle est bien utilisée, peut être utile. Les magistrats n'y auront recours que s'ils ont une idée claire de ses possibilités – de l'aide qu'elle peut leur apporter en tant que magistrats. Les objectifs auxquels répond l'utilisation de la SE doivent être clairement définis au cas par cas. Pour ce faire, il convient dans un premier temps d'évaluer correctement les risques, puis de rationaliser les procédures à chaque stade de l'exécution de la peine. Certains critères qualitatifs (gravité, certitude, diligence (rapidité) et proportionnalité) sont à prendre en compte pour rendre chaque intervention, pas seulement la SE, performante et légitime. Ces considérations ont trop souvent été laissées de côté pour la SE qui suscite des préoccupations d'ordre technique. Désormais, l'objectif est de convaincre les magistrats néerlandais de recourir davantage et mieux à la SE. Quatre voies d'amélioration ont donc été définies pour mieux « professionnaliser » l'application de la SE. La première est de faire connaître la SE dans la chaîne judiciaire. L'état d'esprit doit être changé dans le système judiciaire néerlandais où la plupart des personnels savent que la SE est une « technologie », mais sans plus. Pour remédier à ce malentendu, une « boutique web » en ligne a été créée pour permettre aux juges, aux procureurs et aux agents de probation d'accéder facilement aux informations utiles et, point crucial, d'argumenter et d'illustrer des solutions utilisables pour atteindre les objectifs de la condamnation et de la surveillance. Pour l'instant, cette boutique web qui s'inspire de sites commerciaux intéressants et accessibles est en cours de réalisation. La deuxième voie d'amélioration concerne l'uniformité de la pratique de la SE : les pratiques actuelles multiplient les spécificités, et davantage de normalisation s'impose. Pour faire suite à plusieurs « réunions d'experts » aux Pays-Bas, la SE sera définie ici en termes de cinq « produits », s'appuyant sur deux « groupes de produit ». C'est ainsi qu'ils seront présentés dans la boutique web. Les utilisateurs du site poseront des questions sur ce qu'ils cherchent à faire pour un délinquant donné ; le site traitera l'information et puisera dans le menu des produits. La troisième voie d'amélioration porte sur les différentes approches qui se sont développées au petit bonheur la chance parmi les agents du service néerlandais de probation spécialisés en SE. L'utilisation de la SE aux Pays-Bas varie selon les régions et, dans une certaine mesure, cette diversité a façonné la pratique professionnelle :

certaines agents en secteur rural en font très peu, et, excepté parmi les spécialistes les plus occupés, la SE n'est pas perçue comme relevant du cœur de métier de la probation. L'idée est de créer un petit nombre de spécialistes en SE fournissant une « prestation de SE » spécifique à d'autres agents de probation, et qui cumulent de hauts niveaux d'expertise à force de participer à la mise en œuvre de solutions de SE. Enfin, la gestion et le contrôle du processus de SE proprement dit sont à améliorer, ce qu'empêchent pour le moment l'absence d'opinion convergente sur les objectifs de la SE et le défaut de normalisation. Les nouveaux spécialistes en SE doivent être gérés depuis une entité centrale au sein du service de probation. Ce projet de « professionnalisation » est pour l'instant en cours de déploiement. La boutique web et les nouveaux modes de travail seront testés dans deux régions dans un premier temps. On espère que ces nouvelles approches contribueront à renforcer tant la compréhension que l'utilisation de la SE, à limiter les erreurs et à normaliser des pratiques jusqu'ici disparates.

## Ateliers de travail

### Observance de la mesure de SE

**Anthea Hucklesby, professeur à l'université de Leeds**, a présenté en compagnie de **Keith Phillips de G4S** sa recherche sur l'observance de la SE, rappelant que cette mesure pénale se distingue précisément par sa capacité à détecter l'observance et le non respect des routines programmées, une caractéristique qui explique probablement son effet dissuasif. D'après ses travaux menés en Angleterre, les facteurs liés à l'observance pour différents placés sous SE dans la communauté ont été : la durée des peines et des périodes de couvre-feu ; la préparation et l'acceptation de la SE ; l'attitude respectueuse de l'agent de surveillance, les réponses officielles aux infractions (aidantes plutôt que trop zélées) ; la stabilité de l'adresse de résidence, la consommation de substances ; l'attitude et le soutien de la famille et de l'entourage, de même que la motivation personnelle des délinquants. Elle a évoqué « l'aide à l'observance » introduite dans un projet de G4S en Angleterre qui consiste à envoyer des messages aux délinquants pour leur rappeler qu'ils doivent rentrer avant le début du couvre-feu et, pour ceux amenés à comparaître pour infraction, à se présenter à l'heure au tribunal. Keith a indiqué que cette disposition avait sensiblement amélioré le respect des horaires par les délinquants. Les participants se sont demandé si le rôle du service de probation est d'apporter assistance - le modèle déjà prédominant dans plusieurs pays d'Europe. Keith a par ailleurs détaillé un nouveau projet d'extraction des données GPS qui consiste à analyser la compilation de tous les éléments en leur possession sur des placés en Angleterre et au Pays de Galles pour identifier les caractéristiques globales de l'observance et, à partir de là, élaborer une typologie. En réponse aux questions des participants, il a expliqué que cette démarche de G4S vise surtout à évaluer s'il est possible de prévoir, instruits par l'expérience du passé, ceux des placés qui devraient respecter la mesure et ceux qui risquent de ne pas la respecter, de manière a) à mettre en place des soutiens adaptés en temps utiles et b) à se préparer pour un nouveau programme de financement de « gratification aux résultats » qui démarre en Angleterre et pour lequel il sera important d'anticiper les résultats concluants probables. Les participants à l'atelier sont convenus que ce type d'extraction

donne une idée utile de l'observance, en complément de l'analyse au niveau individuel, et que les agences publiques chargées de la SE, qui détiennent d'assez grands volumes de données, pourraient s'inspirer de la démarche de G4S. Un délégué d'Arabie saoudite a rappelé qu'obtenir l'observance d'un délinquant n'est pas qu'une affaire de manipulation technique : les droits de l'homme sont en jeu également.

### **Suivi GPS des délinquants multirécidivistes**

**M. Phillip Riedlinger, Directeur Projet et développement de l'activité chez Serco, et Russ Wilkinson, inspecteur principal de la police du Norfolk,** ont décrit l'évolution et le perfectionnement de la technologie de suivi GPS (la possibilité de dresser une « barrière virtuelle » autour du domicile du délinquant [à délimiter un périmètre d'inclusion] et ainsi à reproduire le mode d'utilisation de la SE par radio pour faire respecter les couvre-feux, la représentation désormais fine et précise des déplacements du délinquant sur des cartes électroniques) et ont présenté des applications récentes dans les régions du Norfolk et du Suffolk. Le GPS a trouvé une nouvelle application dans le cadre du couvre-feu d'assignation à résidence - jusqu'ici domaine réservé de la SE par radio. Ce type de couvre-feu doit être sollicité par les délinquants qui, en consentant à cette mesure, se portent en quelque sorte volontaires pour le suivi GPS. Les essais sont actuellement menés dans les prisons de Norwich, Wayland, Highpoint, Hollesley Bay, Blundeston et Warren Hill. D'après les premiers résultats, le taux d'observance serait supérieur à celui de la SE par radio. Les délinquants semblent apprécier de pouvoir prouver qu'ils n'étaient pas à proximité de scènes de crime. Un autre projet, mené avec la police du Norfolk et impliquant plusieurs autres structures d'accompagnement, porte sur les délinquants multirécidivistes (volontaires pour le programme). De brèves études de cas ont illustré comment la technologie a permis de blanchir ou de confondre divers délinquants. Des questions ont été posées sur les limites techniques du GPS - qui sont avérées mais qui tendent à diminuer, même s'il reste des problèmes de réception, de dérive et de fausses alarmes fréquentes. La question du suivi d'un délinquant en avion a été posée : le système GPS doit être coupé pour éviter toute interférence avec la technologie de navigation aérienne. Les systèmes GPS produisent par nature quantité de données – tout l'art est de savoir interpréter et utiliser ces données ainsi que les « protocoles système » relatifs à la propriété des données, ceux par exemple auxquels est intégrée la technologie. Un participant a exposé les perceptions différentes de la propriété des données en Allemagne où, contrairement à l'Angleterre, la probation n'est pas autorisée à communiquer des données entre institutions. Les avantages du suivi GPS ne faisaient plus aucun doute à l'issue de la session, mais les délinquants qui utilisent des brouilleurs de signaux GPS pourraient être un problème à l'avenir. Il a été reconnu que le GPS devient si facile et si bon marché qu'il existe un risque que les pouvoirs publics n'en viennent à vouloir placer trop de gens sous surveillance.

### **La SE dans le Land de Hesse (Allemagne)**



**Mme Silke Eilzer, juge de tribunal d’instance en Hesse**, a fait un exposé détaillé et juridiquement précis sur le développement de la SE en Allemagne. La SE a été introduite dans le Land (la région) de Hesse comme mesure éducative en 2000, pour des délinquants qu’il aurait été difficile de surveiller autrement en raison de leurs modes de vie non structurés. Le programme intensif dans lequel la SE par radio a été intégrée proposait une alternative à l’incarcération, nécessitant le consentement du délinquant. La SE a été employée par la suite pour éviter la détention préventive, une évolution d’un programme précédent dans lequel les prévenus devaient se présenter à la police. C’est en janvier 2011 que, pour la première fois en Allemagne, le suivi GPS a été introduit par le gouvernement fédéral pour les auteurs de violences et de délits sexuels graves remis en liberté et dont le consentement n’était pas nécessaire. Toutes les données de déplacement recueillies par le GPS sont effacées sous trois mois mais peuvent être transmises à la police pour servir dans d’autres enquêtes. L’approche fédérale aurait pu poser des difficultés aux 16 Länder administrativement autonomes. Tous ont pourtant accepté de collaborer, créant un centre de surveillance commun (situé en Hesse), couvrant l’ensemble du pays et employant des fonctionnaires, qui exerce séparément du service local de probation tout en le complétant.

### La surveillance électronique en prison

**Mme Tami Mazel, de 3M, et Mme Liesbeth van Gent, du service pénitentiaire néerlandais**, ont abordé les différents emplois possibles de la SE en milieu fermé – l’exécution des peines d’emprisonnement, les programmes de libération anticipée, la surveillance pendant les permissions de sortie et le suivi des détenus à l’intérieur de la prison. Toutes ces mesures peuvent être gérées au sein même des établissements (bien que l’exécution des peines d’emprisonnement soit généralement supervisée par les services de probation exerçant au dehors). Concernant le placement sous SE des anciens détenus, un débat s’est engagé sur les aspects relatifs à la technologie, à l’observance et aux effets à long terme sur la récidive. Il a été admis que la détention à domicile sous SE après la prison pouvait être ressentie comme punitive tant pour le délinquant que, injustement peut-être, pour la famille. Mais cette mesure est d’un bon rapport coût-efficacité et facile à mettre en œuvre, et elle s’est avérée avoir des retombées imprévues mais positives. Le suivi des détenus est relativement rare en Europe, bien que la Suède en ait fait l’expérience dans des prisons ouvertes. Les Pays-Bas l’ont testé également dans un centre de semi-liberté. Cette pratique a été interrompue surtout par manque de valeur ajoutée compte tenu des coûts. Il est crucial d’être clair quant à la finalité du suivi des détenus, de l’inscrire clairement dans des objectifs de gestion des détenus plutôt que de surveillance pure qui transformerait la prison en « zoo technologique ». Les relations personnel-détenus méritent réflexion : la technologie aide au niveau de la sécurité mais – les participants à l’atelier ont insisté sur ce point – elle ne doit jamais se substituer à la relation en tête à tête avec les détenus et à leur prise en charge. Le suivi des détenus peut servir éventuellement à garder des délinquants à haut risque dans une prison moins sécurisée qu’elle l’aurait été autrement. Une question générale a été posée dans l’un des ateliers sur le rôle que joue la SE – une forme de contrôle imposée de l’extérieur – pour induire une maîtrise de soi en interne. Y parvient-elle réellement, comme on le dit souvent ? Ou l’imposition d’un contrôle extérieur diminue-t-elle la



probabilité que se développe une maîtrise de soi en interne, notamment chez les jeunes ? L'argument n'a pas été résolu ; la question reste importante.

### **La surveillance électronique en Suède**

**Jan Bungerfeldt, directeur SE de Kriminalvarden et Erik Sundstrom, Chef de projet au Bureau national des Services institutionnels**, ont brossé les grandes lignes de l'histoire de la SE en Suède - le plus ancien programme national en Europe, déployée en 1996, deux ans seulement après le projet pilote. Le programme direct suédois portait sur une peine de prison avec sursis visant en particulier, mais pas exclusivement, les personnes ayant conduit sous l'empire d'un état alcoolique, une mesure qui a diminué durablement le recours à des peines d'incarcération de courte durée. La Suède a par la suite développé un programme indirect de libération anticipée et, si elle n'a pas été la première à tester le suivi des détenus dans les prisons ouvertes, elle a soutenu ce développement depuis 2005. Les taux de récidive pour la « prise en charge intensive sous surveillance électronique » sont inférieurs à ceux de la prison, et la Suède est convaincue du bon rapport coût-efficacité de la SE : elle est probablement le seul pays d'Europe à faire payer aux délinquants un forfait minimum pour la location quotidienne du matériel, des sommes qui sont reversées à un fonds d'indemnisation des victimes. À signaler parmi les développements récents un projet portant sur le suivi GPS de délinquants juvéniles (de 15 à 18 ans) en institutions pendant leurs permissions de sortie. Il est par ailleurs prévu d'utiliser le GPS dans un projet policier avec des ordonnances restrictives pour les auteurs de violences domestiques et de harcèlement. La SE pourrait être envisagée pour les demandeurs d'asile. Les participants ont vivement souhaité en savoir plus sur son utilisation dans un contexte de probation et sur les autres mesures d'accompagnement auxquelles elle est intégrée. Certains ont également demandé s'il était vraiment nécessaire d'utiliser le suivi GPS – perçu comme trop draconien, et un débat réfléchi s'est engagé lors de la deuxième session sur l'éthique de son application avec les jeunes. Plusieurs personnes ont remis en cause le bien-fondé de cette approche mais ont révisé leur point de vue lorsqu'il a été expliqué que le suivi permet à davantage de jeunes de sortir de l'établissement pendant la journée.

### **Contrôle transdermique de l'alcoolémie à distance en Écosse**

**L'inspectrice principale Linda Borland et le chercheur Will Linden de la police de Strathclyde** ont parlé du développement potentiel à Glasgow de cette technologie qui n'a pas été testée en Écosse jusqu'ici. Ils ont fait un point détaillé sur les actes de délinquance liés à l'alcool, notamment la violence (exemples visuels saisissants et tristes à l'appui), pour expliquer l'intérêt porté au contrôle transdermique de l'alcoolémie (reprenant la technologie américaine SCRAM). « Je m'appelle Écosse et je suis alcoolique » a-t-il été proclamé en plaisantant à moitié. L'unité de lutte contre la violence (VRU), où travaillent les deux intervenants, est résolue à utiliser des approches novatrices avec les délinquants au lieu de supposer le problème insurmontable. Les différentes politiques et stratégies engagées par le gouvernement écossais pour lutter contre la consommation d'alcool et ses

conséquences antisociales, notamment un prix minimum pour les consommateurs en général, ont été évoquées. Bien que soutenu par la VRU, le contrôle transdermique de l'alcoolémie à distance n'est pas encore opérationnel en Écosse (en particulier à Glasgow) parce que les contrats de SE existants ne l'y ont pas autorisé, mais aussi parce que les données de localisation potentielle du délinquant aux États-Unis (dans la base de données SCRAMS) pourraient enfreindre la loi sur la protection des données et parce que son utilisation à grande échelle, au-delà d'un pilote, pourrait mettre en jeu des ressources importantes. Linda et Will ont comparé en détail les éthylotests et le contrôle transdermique de l'alcoolémie à distance, en soulignant les avantages de ce dernier. Ils ont présenté de même le cadre législatif qui pourrait être utilisé si le gouvernement en autorisait l'utilisation en Écosse, à savoir une « condition de bonne conduite » généralisée qui peut être incluse actuellement dans une peine appliquée dans la communauté et qui peut comporter une restriction sur la consommation d'alcool. Les participants se sont interrogés sur la légalité et la légitimité d'interdire aux délinquants de boire de l'alcool, qui n'est pas une substance illégale en tant que telle. Ce que cherche avant tout la VRU est néanmoins de faire baisser la violence, et partant de prôner une « consommation raisonnable », pas l'abstinence. L'un des avantages du contrôle transdermique de l'alcoolémie à distance est qu'il peut aider les délinquants eux-mêmes à contrôler leur consommation personnelle. Des questions pratiques ont été posées sur les relations entre la police et les fournisseurs de technologie, l'évaluation de la volonté (et de l'acceptation) des délinquants à changer, le type de programme d'accompagnement à proposer aux délinquants ainsi surveillés, et les sanctions à appliquer en cas d'infraction.

### **Suivi GPS des délinquants sexuels en France et des auteurs de violence domestique au Portugal**

**Mme Myriam Chapeaux, juge à Paris, et M. Nuno Matias Ferreira du service portugais de probation** ont fait le point sur les développements dans leurs pays respectifs. Myriam a décrit la structure et l'organisation du suivi GPS appliqué en France aux auteurs d'actes graves en phases pré-sententielle et post-pénale, en indiquant le nombre de délinquants concernés, l'incidence et le schéma de récidive. L'administration pénitentiaire est chargée de la surveillance et de la probation. Son personnel a dû se former à l'utilisation du système, en comprendre les atouts et les limites, et notamment interpréter les types d'alarmes produites, pour permettre au juge de décider d'une réponse adaptée. Pour l'instant, cette mesure n'a fait l'objet d'aucune évaluation. La France a également une expérience, moins longue malgré tout, de l'utilisation du GPS dans le contexte de la violence domestique. Pour sa part, Nuno a abordé les avantages du GPS dans ce contexte particulier, dans le cadre d'un programme géré par le service portugais de probation. Il a parlé de la nature des périmètres d'exclusion qui peuvent être délimités autour des victimes et du niveau de stress et d'anxiété qu'elles peuvent continuer à ressentir. L'accent a été clairement mis sur la manière d'atteindre les bonnes pratiques, de même que sur l'intérêt de cette technologie et la possibilité de la gérer efficacement. Les participants ont posé des questions pratiques sur les avantages respectifs de la SE par GPS et par radio, qui ont été expérimentées dans les deux pays, et notamment sur le traitement des données produites par les systèmes GPS. Il a été admis à l'unanimité que, pour utile qu'il soit, le GPS ne saurait remplacer le travail comportemental avec l'auteur des actes ni le suivi professionnel continu de la relation entre les parties respectives. Parallèlement, la technologie a

ajouté un niveau utile de contrôle des auteurs qui manquait auparavant aux juges et aux travailleurs sociaux.

### Résumé des débats et perspectives

LA question à poser au final était : la conférence de Bålsta a-t-elle identifié la « règle d'or » en matière de SE ? Pas exactement. **M. John Scott, Secrétaire Général de la CEP par intérim**, qui a présidé l'événement, a néanmoins résumé les débats en cernant 5 nouveaux thèmes et 7 principes que les chercheurs de bonnes pratiques en SE doivent garder en tête. Ces thèmes – relatifs aux nouvelles tendances dans l'utilisation de la SE en Europe – sont les suivants :

- Le suivi par satellite a finalement trouvé sa voie en Europe et sera utilisé davantage.
- Les questions de traitement et de protection des données doivent être abordées de manière plus approfondie qu'elles ne l'ont été jusqu'alors.
- La SE comporte un nouveau rôle de police, dont les services de probation doivent évaluer les implications.
- Le contrôle de l'alcoolémie à distance suscite un regain d'intérêt.
- Les expériences des délinquants et des victimes doivent être prises en compte pour la bonne utilisation de la SE.

La règle d'or des multiples utilisations de la SE ne peut pas être et ne sera pas trouvée dans la seule technologie, mais dans l'ensemble plus large et plus profond de valeurs et de pratiques qui nourrissent et expriment notre compréhension de ce qui mène les individus à la délinquance et de ce qu'il faut faire pour sanctionner, contrôler, reformer et les réinsérer de manière civilisée. La SE ne sera utilisée correctement et avec discernement que dans les pays qui exécutent pleinement des mesures humanistes et où elle sert à remédier aux limites plutôt qu'à les déporter. Il n'existe tout bonnement pas (il n'en existera peut-être jamais) de description en dix points de solutions absolument excellentes – chaque pays aura toujours ses valeurs spécifiques à mettre en avant. Chaque juridiction, avec son cadre politique propre pour les interventions auprès des délinquants et des victimes, déploiera la mesure à sa manière. Nous ne pouvons que définir dans les grandes lignes les facteurs à inclure au regard d'une règle d'or et la conférence de Bålsta a permis de progresser sur ce point. Les principes à ne pas négliger sont les suivants :

- La technologie ne doit jamais servir ni à dominer ni à déplacer l'intervention humaine auprès des délinquants.
- Les professionnels de la probation et de l'action sociale doivent se tenir au fait des possibilités techniques de la SE pour mieux en comprendre le potentiel et les risques.
- L'éducation publique en matière de SE doit être accentuée pour clarifier à quelles attentes elle peut et ne peut pas répondre.
- Des éléments solides et davantage d'études sont nécessaires pour étayer et justifier l'expansion en cours.
- Une perception claire et explicite des objectifs de l'utilisation de la SE s'impose dans les stratégies pénales.



- Les initiatives de SE doivent respecter les points de vue des délinquants et des victimes de la criminalité au niveau de ce qui est supportable et faisable.
- Dans l'utilisation de la SE, les efforts pour réduire le recours à l'emprisonnement et éviter l'élargissement du filet du contrôle social restent importants.

La conférence s'est achevée en remerciant : Kriminalvården (en particulier Ulf Jonson, Jan Bungerefeldt et Mimmi Agenvald Haugen) d'avoir accueilli l'événement ; les sponsors pour leurs contributions financières et leur hospitalité ; l'hôtel pour ses services de restauration et son aide ; les orateurs et les participants pour leurs contributions ; Martine et Mirjam d'avoir assuré tout le volet administratif ; et enfin John Scott lui-même d'avoir présidé la conférence si efficacement.

