



# Créativité et efficacité dans l'utilisation de la surveillance électronique: une étude de cas portant sur cinq juridictions européennes

Anthea Hucklesby, Kristel Beyens, Miranda Boone, Frieder Dünkel,  
Gill Mclvor et Hannah Graham

## Constatations clés

- ❖ La surveillance électronique (SE) est largement utilisée, et ce dans des buts variés et de diverses manières dans les 5 juridictions.
- ❖ Une utilisation faible de la SE s'associe à des baisses structurelles de la population carcérale et à une réduction du taux d'emprisonnement. À l'inverse, une population carcérale importante s'associe à une utilisation importante de la SE.
- ❖ Quand la taille de la population carcérale est perçue comme problématique, celle-ci devient un facteur déterminant du recours à la SE.
- ❖ La SE est très populaire car elle répond ou peut être aménagée afin de répondre à des objectifs variés.
- ❖ La créativité dans le cadre de la SE est limitée, et n'est illustrée que par quelques exemples isolés de pratiques innovantes.
- ❖ Les technologies basées sur les fréquences radio et la géolocalisation par GPS ont des utilisations et des avantages qui peuvent être à la fois complémentaires ou distincts.
- ❖ Une plus grande implication du secteur privé dans la SE s'associe à une intégration moindre de la SE au sein des structures de justice pénale.
- ❖ Plus les services de probation sont impliqués dans la SE, plus la prise de décision y est discrétionnaire.
- ❖ Les politiques de diversité sont en général absentes ou n'intègrent pas tous les aspects de la diversité.
- ❖ La recherche est freinée par le peu ou l'absence de données disponibles relatives à la SE, ce qui limite la compréhension du public et du corps judiciaire.

## Recommandations

Une attention particulière devrait être accordée aux points suivants:

- ❖ Objectifs de la SE afin de garantir qu'elle soit utilisée conformément aux principes de proportionnalité et de nécessité, de la manière la moins intrusive possible, et en intégrant un mécanisme de soutien aux personnes sous surveillance électronique de sorte qu'elle puisse avoir une influence positive sur les individus et les aide à mener une vie constructive et porteuse de sens ;
- ❖ Mise en œuvre de mécanismes afin d'améliorer la communication et la collaboration entre agences ;
- ❖ Mise à disposition de solutions de relogements pour personnes sous surveillance électronique ;
- ❖ Moyens de mieux adapter les heures de couvre-feu aux circonstances des personnes sous surveillance ainsi qu'aux délits qu'elles ont commis ;
- ❖ Mise en œuvre de stratégies de transition et de sortie, notamment des mécanismes afin de mettre un terme de manière anticipée à la SE en cas de bonne conduite ;
- ❖ Règlements et procédures prenant en compte les changements de situation: afin d'assurer des réponses cohérentes, souples et graduées ;
- ❖ Procédures afin de garantir qu'un consentement éclairé soit obtenu des personnes partageant le domicile des personnes sous surveillance, et ce de manière indépendante et avant l'imposition de la SE ;
- ❖ Mécanismes permettant de fournir une assistance 24h/24 et 7j/7 aux personnes sous surveillance ;
- ❖ Règlement en matière de violation visant à garantir une approche cohérente et proportionnée, et qui intègre des réponses graduées en cas de violation des conditions de la SE ;
- ❖ Mesures afin de garantir un traitement juste et équitable des individus issues de populations diverses ;
- ❖ Mesures afin de garantir un échange efficace mais limité des données entre agences dans le respect des protocoles de protection des données en vigueur ;
- ❖ Règlements et procédures visant à garantir la sécurité du personnel, garantissant notamment une meilleure communication des informations liées aux risques ainsi qu'une formation en gestion du risque.



## Introduction

Le projet s'est penché sur 5 juridictions en Europe: la Belgique, l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Écosse. Une vaste étude bibliographique a été menée ainsi que des observations de tous les aspects du processus de la SE (75 jours au total), et 190 entretiens auprès de décideurs politiques et de professionnels intervenants dans la mise en œuvre de la SE.<sup>1</sup>

Si l'on considère l'ensemble de ces 5 juridictions, la SE est utilisée à toutes les étapes du processus de justice pénale. Elle n'est cependant pas utilisée durant toutes ces étapes dans toutes les juridictions. Chacune de ces juridictions emploie divers modalités d'application de SE. Le tableau 1 fait la synthèse des différentes applications de la SE dans chacune de ces juridictions. Le tableau 1 montre que toutes les juridictions utilisent les fréquences radio (FR). L'Écosse est la seule juridiction qui, à la date de rédaction de cette publication (janvier 2016), n'utilise pas la géolocalisation par GPS, bien que celle-ci soit à l'étude. La SE peut être associée à une supervision des services de probation dans toutes les juridictions, mais, elle est aussi utilisée comme peine autonome en Belgique, en Angleterre et en Écosse.

### La population sous SE

L'une des différences les plus importantes entre ces juridictions est l'ampleur du recours à la SE. Des données sur la population sous SE directement comparables ne sont malheureusement pas disponible à ce jour. Cependant le tableau 2 fournit des informations concernant le nombre de cas de SE dans chaque juridiction et montre qu'elle est beaucoup plus utilisée en Angleterre et au Pays de Galles que dans les quatre autres juridictions, avec une population journalière de presque 12000 personnes. Ce nombre est cinq fois plus élevé qu'en Belgique, le deuxième pays ayant le plus recours à la SE, et dont la population sous SE est d'environ 2000 personnes par jour. L'Allemagne est le pays qui a le moins recours à la SE avec une population journalière d'un peu plus de 100 personnes sous surveillance. Les données relatives au nombre de placement sous SE (commencement d'exécution) au

cours d'une année ne sont pas disponibles pour toutes les juridictions. Le tableau 2 montre qu'environ 6000 personnes ont débuté une SE en Belgique en 2015, contre presque 3000 en Écosse et 1500 aux Pays-Bas. Son niveau d'utilisation a des conséquences importantes sur la manière dont elle s'organise ainsi que sur les ressources requises pour son bon fonctionnement. Gérer un grand nombre de personnes sous SE nécessite plus de ressources et plus de personnel, bien que des économies d'échelle soient plus susceptibles d'être réalisées, et aboutit à la mise en place de pratiques plus standardisées.

L'utilisation de la SE et la manière dont elle est mise en œuvre est influencée par le contexte général dans lequel elle fonctionne. Des situations de baisses structurelles de la population carcérale et de taux d'emprisonnement plus faibles s'associent à une utilisation plus restreinte de la SE. L'Allemagne et les Pays-Bas (respectivement 76 et 69 personnes pour 100 000 habitants en 2015) ont des taux d'emprisonnement sensiblement plus bas que l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Écosse ou la Belgique (148, 139 et 105 personnes pour 100.000 habitants en 2015)<sup>2</sup>. Cependant, la surpopulation carcérale en général ou celle de certains groupes de détenus apparaît comme un facteur potentiellement plus déterminant pour un recours à la SE que le taux d'emprisonnement, si celle-ci est perçue comme problématique. Ainsi, le niveau d'utilisation de la SE est intrinsèquement liée à la manière dont elle est envisagé : si elle est perçue ou non en tant qu'alternative à la prison que se soit pour diminuer le nombre de détenus ou la durée des peines en milieu fermé, et ceci pour l'ensemble de la population carcérale ou pour certains groupes de détenus. À titre d'exemple, pour une période donnée, il y a considérablement plus de personnes sous SE en Belgique et en Angleterre que dans les trois autres juridictions. Comme illustré par le graphique 1, le nombre de détenus dans ces deux juridictions a augmenté au cours des dernières années, ce qui a engendré des problèmes de capacité d'accueil dans les prisons. En revanche, en Allemagne et aux Pays-Bas, la population carcérale a diminué au cours de la dernière décennie (voir graphique 1) et le recours à la SE y est plus limité.

**Tableau 1 Modalités de la SE**

|  | Belgique |     | Angleterre & Pays de Galles |             | Allemagne |     | Pays-Bas    |     | Écosse |     |
|--|----------|-----|-----------------------------|-------------|-----------|-----|-------------|-----|--------|-----|
|  | FR       | GPS | FR                          | GPS         | FR        | GPS | FR          | GPS | FR     | GPS |
| Avant comparution devant un tribunal     |          | ✓   | ✓                           |             | ✓         |     | ✓           | ✓   |        |     |
| Décision de justice/sentence             | ✓        |     | ✓                           |             | ✓         |     | ✓           | ✓   | ✓      |     |
| Exécution/alternative à l'incarcération  | ✓        |     |                             |             |           |     | ✓           | ✓   |        |     |
| Libération anticipée                     |          |     | ✓                           | ✓           | ✓         |     | ✓           | ✓   | ✓      |     |
| Après libération                         | ✓        |     | ✓                           | ✓           |           | ✓   | ✓           | ✓   | ✓      |     |
| Surveillance de la consommation d'alcool |          |     | ✓<br>Pilote                 |             |           |     | ✓<br>Pilote |     | ✓      |     |
| Programme de services aux victimes       |          |     |                             | ✓<br>Pilote |           |     |             |     |        |     |

**Tableau 2 Nombre d'adultes en placement sous surveillance électronique**

|                                      | Belgique          |                    | Angleterre et Pays de Galles |                    | Allemagne         |                    | Pays-Bas          |                    | Écosse            |                     |
|--------------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
|                                      | Jour <sup>1</sup> | Année <sup>2</sup> | Jour <sup>3</sup>            | Année <sup>4</sup> | Jour <sup>5</sup> | Année <sup>6</sup> | Jour <sup>7</sup> | Année <sup>8</sup> | Jour <sup>9</sup> | Année <sup>10</sup> |
| Avant comparution devant un tribunal | 73                |                    | 3617                         |                    |                   |                    | 48                | 188                |                   |                     |
| Décision de justice/sentence         | 228               |                    | 5917                         |                    | 43                |                    | 139               | 257                |                   | 1221                |
| Après la peine de prison             | 1666              |                    | 2208                         |                    | 73                |                    | 136               | 952                |                   | 1672                |
| Total                                | 1967              | 6049               | 11742                        | N/A                | 113               | N/A                | 367               | 1562               | 808               | 2893                |

1. 30.05.14; 2. 2015 3. 30.11.2015; 4. 2013; 5. 11.08.2015; 6. 2013; 7. 15.03.2014; 8. 2013; 9. 2014; 10. 11.06.2015.

L'Angleterre compte de loin le nombre le plus élevé de personnes sous surveillance électronique en valeur absolue, mais sa proportion par rapport à la taille de sa population carcérale n'est pas aussi élevée. Les données ne sont pas directement comparables, et donc les chiffres ne constituent qu'une indication, mais lorsque l'on considère la population sous surveillance électronique comme faisant partie de la population carcérale,<sup>3</sup> l'Angleterre et le Pays de Galles (14 %), la Belgique (13 %) et l'Écosse (11 %) ont considérablement plus souvent recours à la SE que les Pays-Bas (4 %) ou l'Allemagne (< 1 %).

L'utilisation relative de la SE par rapport à l'emprisonnement soulève le problème complexe de sa capacité à réduire la population carcérale ainsi que celui de savoir si son rôle tend à multiplier plutôt qu'à réduire le nombre d'interventions de la justice pénale. L'analyse des pratiques des juridictions de cette étude suggère qu'un taux d'incarcération élevé s'accompagne d'un recours élevé à la SE. Certaines données en provenance de la Belgique indiquent par ailleurs que la SE pourrait jouer un rôle dans la réduction de la population carcérale. Depuis la réforme de 2013 visant à accroître son utilisation, la population carcérale a diminué. De même, alors que l'on aurait pu s'attendre à une augmentation de la population carcérale en Angleterre et au Pays de Galles, celle-ci est restée stable ; un des facteurs explicatifs potentiels étant l'augmentation du recours à la SE comme alternative à la détention préventive.<sup>4</sup> Il est cependant impossible de confirmer ou d'infirmer un lien de causalité ou une corrélation entre le recours à la SE et les taux d'incarcération. Un volume élevé de personnes placées et/ou effectuant des heures supplémentaires sous SE peut être associé à une diminution de l'implication des services de probation dans la SE.

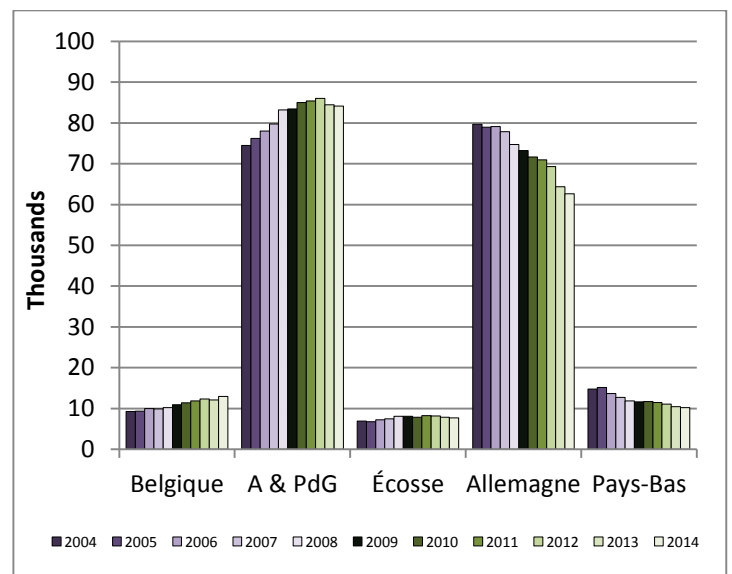
En Angleterre, le manque de crédibilité des services de probation a conduit à une volonté politique d'accroître son utilisation. Les inquiétudes qu'elle suscitait ont motivé la recherche de sanctions alternatives en milieu ouvert ne nécessitant pas de faire appel aux services de probation. En Belgique, où le rôle des assistants de justice dans la surveillance électronique se réduit, peu à peu, la crédibilité des Maisons de justice ne semble pourtant pas avoir contribué à cette tendance ou même d'ailleurs à l'augmentation de l'utilisation de la SE.

Le contexte allemand diffère en de nombreux points essentiels, ce qui a contribué à un faible recours à la

SE. Tout d'abord, la SE est considérée comme une réponse pénale disproportionnée du fait de l'utilisation fréquente d'autres sanctions non privatives de liberté (amendes et probation). Ensuite, une réglementation très stricte de protection des données et les obstacles bureaucratiques considérables qu'elle impose dans la pratique limite son utilisation. Bien que les autres juridictions soient toutes aussi conscientes des exigences de la protection des données individuelles, elles n'influencent pas autant les pratiques. Enfin, la volonté politique d'utiliser la SE ne semble pas exister dans la plupart des États fédéraux.

La SE est utilisée pour la surveillance de groupes spécifique de délinquants à haut risque et à haute visibilité publique dans trois juridictions (Angleterre, Allemagne et Pays-Bas) et ceci afin de s'attaquer aux menaces à la sécurité publique perçues comme telles ou réelles. Les technologies de GPS servent (principalement) à surveiller les délinquants sexuels et font partie d'un ensemble de mesures de supervision intensive mises en place par le personnel de probation ou des équipes multidisciplinaires. Dans plusieurs juridictions, et plus particulièrement en Allemagne, la SE peut être prolongée au-delà du terme de la peine.

**Graphique 1 Populations carcérales 2004-2014 dans les juridictions partenaires<sup>5</sup>**



En Angleterre, une certaine inquiétude vis-à-vis des délais et restrictions relatives au processus d'appel d'offres pour les nouveaux contrats de surveillance électronique a poussé les forces de police à utiliser la

technologie GPS en dehors des contrats gouvernementaux relevant des plans d' 'Intégration Offender Management' (IOM, gestion de l'intégration des délinquants). Ces plans ciblent plus particulièrement les voleurs multirécidivistes. Dans les autres juridictions, la police n'est impliquée dans la SE que d'une manière périphérique, étant l'organisation responsable de l'arrestation des personnes qui ne respectent pas leur ordonnance.

## **Technologies**

Afin de répondre aux différentes attentes des systèmes de justice pénale, la SE peut être employée de plusieurs manières. La manière dont elle est mise en œuvre dépend des objectifs du système dans lequel elle opère. Cependant, le type de technologie disponible, les fonctionnalités qu'elle propose ainsi que sa crédibilité sont autant de paramètres qui déterminent ses différents emplois.

La technologie basée sur les fréquences radio (FR) et qui permet une surveillance géographique statique est plus largement utilisée que les technologies de GPS dans 4 des 5 juridictions examinées. Dans la majorité des juridictions, la technologie FR est utilisée afin de contrôler le respect des couvre-feux ou de la détention à domicile. En Allemagne (Hesse), cependant, elle est aussi utilisée pour vérifier que les personnes quittent leur domicile afin de participer à des activités 'structurantes' faisant partie de leur programme de probation. Lors des entretiens, la plupart des personnes interviewées ont exprimé une opinion favorable à l'égard de cette technologie ainsi qu'à la poursuite de son utilisation, en mettant en avant le coût réduit et la simplicité d'emploi d'une technologie jugée maintenant comme éprouvée.

Le suivi GPS est d'un usage plus ou moins répandu dans toutes les juridictions à l'exception de l'Écosse. Dans trois juridictions (la Belgique, l'Angleterre et l'Allemagne), son utilisation se limite à un petit nombre de délinquants à haut risque. En Angleterre le suivi GPS est aussi utilisé pour un petit nombre de multirécidivistes. Le suivi GPS sert surtout à vérifier que les zones d'exclusion sont bien respectées, bien que des zones d'inclusion soient parfois imposées. En Belgique, par exemple, la technologie GPS est utilisée pour faire respecter une détention à domicile 24 heures sur 24 pour les personnes en attente de procès. Cette utilisation est paradoxale, mais le GPS possède l'avantage, par rapport à la technologie FR, de pouvoir localiser les personnes en fuite (si bien sûr elles ne retirent pas leur bracelet). L'exemple belge démontre que le suivi GPS, plus intrusif que la SE par FR, n'est pas toujours utilisé de manière appropriée et il faudrait que la valeur ajoutée de cette technologie soit précisée.

À l'époque de la conduite de cette étude, toutes les juridictions, à l'exception de l'Allemagne, examinaient la possibilité d'élargir l'utilisation des technologies GPS. Celles-ci offrent une flexibilité et une plus grande liberté aux personnes, par rapport à la technologie FR, tout en permettant une surveillance plus rapprochée de leurs mouvements 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Les in-

convénients reconnus du GPS sont une autonomie limitée de la batterie et des problèmes de signal faible. En pratique, l'utilisation du GPS est essentiellement passive, les alertes d'infraction et/ou les mouvements effectués sont étudiées a posteriori plutôt qu'en temps réel (suivi actif). Plusieurs juridictions examinaient la possibilité d'utiliser la technologie GPS dans des programmes bilatéraux d'aide aux victimes (en Angleterre, un projet pilote était en cours), en particulier dans les cas de violence domestique. On a pu noter une certaine nervosité face au risque d'incidents graves, ce qui a entraîné une plus grande prudence dans leur approche.

Des bracelets 'hybrides' combinant les technologies FR et GPS étaient en cours de développement en Angleterre au moment où cette recherche a été effectuée, ce qui devait théoriquement remédier aux inconvénients des deux technologies, FR et GPS. En pratique, la fabrication de ce bracelet s'est avérée compliquée, retardant sa livraison et la mise en œuvre de nouveaux contrats.

Les programmes qui utilisent la technologie pour contrôler la consommation d'alcool sont encore à un stade précoce dans les juridictions citées dans cette étude. En Angleterre, un programme pilote, financé et mis en œuvre par la 'Mayor of London's Office for Policing and Crime' (MOPAC, Bureau du maire de Londres pour la police et la lutte contre criminalité), permet d'intégrer l'obligation d'abstinence dans les peines appliquées en milieu ouvert. Elle emploie la technologie SCRAM qui mesure de manière sous-épidermique la consommation d'alcool au moyen d'un bracelet placé autour de la cheville. Jusqu'à présent, le recours à cette technique est faible et variable et le groupe porteur de bracelet diffère du groupe cible initial.<sup>6</sup>

## **Les objectifs du PSE**

La SE s'est vue attribuer de nombreux objectifs durant ce projet. La SE est adaptée ou peut s'adapter à des objectifs variés dans la mesure où elle exerce un attrait universel. Cependant, il faut également noter que la SE est un outil utilisé pour imposer des mesures pénales ou préalables au procès. Par conséquent, ses objectifs sont inextricablement liés à ces mesures, et la surveillance électronique ne possède pas d'objectifs propres hors de ce contexte. Une manière pertinente d'évaluer la surveillance électronique est d'étudier la valeur qu'elle ajoute aux mesures qu'elle accompagne ou qu'elle remplace. Vus sous cette perspective, les différents régimes de SE remplissent divers buts et objectifs.

Les objectifs déclarés de la SE sont très semblables dans toutes les juridictions. Des différences existent cependant dans l'importance accordée à des objectifs spécifiques et il a aussi été admis que ces objectifs ont évolué avec le temps.

En général, les Pays-Bas donne la priorité aux objectifs de réhabilitation et de réintégration. Le système belge est passé d'un objectif ciblé sur la réhabilitation à des objectifs plus systémiques, comme par exemple la réduction de la surpopulation carcérale et du coût de la prison. L'Écosse s'éloigne d'un modèle punitif basé sur la restriction de liberté pour appliquer un modèle mixte

visant à la réhabilitation et la désistance ainsi qu'à la gestion des risques. La situation en Angleterre est également complexe, celle-ci poursuivant plusieurs objectifs.

La surveillance électronique se définit souvent comme une alternative à l'emprisonnement. L'un de ses avantages, commun à toutes les peines en milieu ouvert, est qu'il maintient les personnes hors des prisons, évitant donc tous les méfaits associés à l'emprisonnement. De plus, qu'il remplace ou non la prison, la SE est dotée d'objectifs de réhabilitation. La SE permet aux personnes de maintenir voire de développer des liens avec leur famille, amis et communauté. Elle leur permet de poursuivre leurs études ou de conserver leur emploi. La SE possède des caractéristiques spécifiques outre celles communément associées aux peines en milieu ouvert. Premièrement, la surveillance électronique par fréquences radio, mais pas nécessairement par GPS, impose une routine journalière structurante. La plupart du temps, il s'agit d'un couvre-feu nocturne restreignant les mouvements de la personne. Cependant, dans le cadre du projet de Hesse en Allemagne, la SE par radio fréquence est aussi utilisée dans le seul but de s'assurer que les personnes passent le nombre d'heures requis hors de leur domicile afin d'entreprendre des activités utiles sur le plan social. Deuxièmement, la SE fournit une excuse aux personnes pour éviter les lieux et les personnes associés au motif de leur condamnation.<sup>7</sup> Troisièmement, la surveillance renforce la supervision en milieu ouvert. Quatrièmement, la SE contribue à la gestion et à la réalisation d'autres sanctions en milieu ouvert, par exemple les personnes sont dans de meilleures dispositions pour effectuer une formation grâce aux couvre-feux nocturnes. Cette supervision peut se trouver renforcée par le biais de rapports d'activités ou de violations mis à la disposition du personnel de probation et qui peuvent être discutés lors des séances de supervision. Beaucoup de ces avantages contribuent également à la réintégration et la SE peut aider la transition entre la détention en prison et celle en milieu ouvert.

Il a été admis que les données se rapportant au rapport entre délinquance et surveillance électronique étaient limitées, mais lors des entretiens, les personnes interrogées ont considéré néanmoins que l'un des objectifs principaux de la SE était de réduire les taux de récidive. A cet égard, la surveillance GPS est considérée comme étant plus efficace que la SE par fréquences radio car celle-ci aurait un plus grand effet dissuasif. La police anglaise a tenu à faire remarquer que les données GPS peuvent être comparées aux crimes qui leur sont signalés et fournir des preuves pouvant contribuer à leurs enquêtes ainsi qu'à l'identification de suspects. Le GPS, et dans une moindre mesure la FR, permettent tout autant d'innocenter les personnes que de les mettre en cause. La disjonction potentielle entre les heures de couvre-feu et le type d'infractions habituellement commises par un individu a également été signalé comme un inconvénient de la SE par FR dans plusieurs juridictions.

L'amélioration de la sécurité publique et de celle des victimes, corrélée à la prévention des infractions est

globalement reconnue comme un objectif de la SE, en particulier pour ce qui est de la surveillance GPS. Ce dernier constitue un objectif prépondérant du programme fédéral allemand à destination des délinquants violents et des délinquants sexuels à très haut risque pour le public.

L'utilisation de zones d'exclusion se généralise dans toutes les juridictions et est considérée comme l'un des principaux avantages du GPS sur la fréquence radio. Les zones d'exclusion ne protègent pas certaines personnes en particulier ou le public en général, mais créent une zone tampon qui permet aux autorités de réagir en cas de non-respect de celles-ci. La possibilité d'utiliser la SE pour protéger les victimes de violence domestique fait l'objet d'études approfondies dans toutes les juridictions. En Angleterre, le fait que la SE fournisse des preuves concrètes de violations qui peuvent faire l'objet de condamnation est considéré comme une utilisation positive de la SE. Selon plusieurs décideurs politiques, la possibilité d'obtenir des informations relatives au respect des conditions, indépendamment des services de probation, est perçue comme un élément positif, car elle a permis de répondre à de vieilles inquiétudes quant à l'immédiateté des services de probation à faire respecter les peines en milieu ouvert.

Dans ce sens, la SE constitue une peine en milieu ouvert crédible tout en renforçant la crédibilité d'autres formes de sanctions en milieu ouvert. L'un des objectifs officiels de la SE en Angleterre est la punition. Cependant, malgré sa prééminence dans les discours officiels, il y a peu de référence sur le terrain.

L'un des principaux facteurs favorisant le recours à la SE, en Belgique et en Angleterre mais aussi dans une moindre mesure dans les autres juridictions est son coût. Bien que son coût réel soit sujet à controverse, il est généralement admis que la SE est significativement moins coûteuse que la prison. Dans un contexte de crise financière, la dimension fiscale a pris de l'importance et les gouvernements ont tenté de réduire le recours à l'emprisonnement. Cependant, il semble qu'il n'y ait pas eu de prise de conscience du fait que les économies réalisées par la surveillance électronique n'auraient qu'un impact limité si la SE était imposée à la place d'autres peines en milieu ouvert au lieu de peines d'emprisonnement.

### **Intégration, collaboration multi-agences et échange d'informations**

L'implication du secteur privé dans la SE suit généralement deux modèles. Le modèle anglo-saxon (Angleterre et Écosse) et le modèle européen (Belgique, Allemagne et Pays-Bas). Dans le modèle anglais, le secteur privé est responsable de la fourniture de tous les services de SE, y compris les équipements et les services de surveillance (installation et retrait de l'équipement, contacts téléphoniques ou visites au domicile des personnes sous surveillance, salles de contrôle, signalisation des violations et transgressions). Dans le modèle européen, le secteur privé ne fournit en général que l'équipement et les logiciels qui leur sont associés,

ainsi qu'une assistance technique. Cependant, des différences existent entre les juridictions quant au degré d'implication du secteur privé présentant un continuum entre les extrêmes de ces deux modèles. En Allemagne par exemple, l'installation de l'équipement est réalisée par une entreprise privée, mais le reste du service est assuré par des organismes publics. Aux Pays-Bas, l'implication du secteur privé s'est réduite. Le service de transport et d'assistance de l'Administration pénitentiaire endosse à présent la responsabilité de l'installation et de l'entretien de l'équipement et est en passe de prendre le contrôle de l'exploitation du service de surveillance. En Belgique, depuis 2015, deux centres de surveillance gouvernementaux distincts sont responsables de tous les volets de la SE. Le modèle anglo-saxon est entièrement exploité par le secteur privé ; les agences du service public sont responsables de la prise de décision en cas de violation s'assurant que les personnes concernées sont renvoyées devant le tribunal ou en prison.

Le degré d'implication du secteur privé dans la SE est un des facteurs déterminants de son degré d'intégration au sein des structures pénales en général et des services de probation en particulier. Les Pays-Bas possèdent le modèle le mieux intégré. La SE est intégrée dans les services de prison et de probation dans la mesure où le personnel de probation est impliqué tout au long du processus et prend toutes les décisions relatives à la SE. L'autre extrême est exemplifié par l'Angleterre: la SE étant un processus parallèle au système pénal, peu intégré au service de probation ou aux autres services de justice pénale.<sup>8</sup> En Angleterre par exemple, l'utilisation de la SE avant comparution devant un tribunal, en tant que peine autonome et pour la détention à domicile (HDC – Home Detention Curfews) ne requièrent pas l'implication d'agences gouvernementales tant que les ordonnances sont respectées. Même lorsque la SE ne constitue qu'une des obligations liées aux peines en milieu ouvert et que les agents de probation sont responsables de tous les volets des dossiers, les exemples de travail collaboratif et de communication efficace entre les services de probation, les agents de probation et le fournisseur de SE sont rares. De même, les ordonnances de restriction de liberté (Restriction of Liberty Orders) émises en Écosse peuvent être imposées comme peine autonome (par exemple couvre-feu et/ou zones d'exclusion) ou en conjonction avec d'autres ordonnances. La détention à domicile, qui constituent près de la moitié des mesures de SE imposées en Écosse, fonctionnent sans l'implication officielle des agences gouvernementales.

La Belgique est récemment passée d'un modèle intégré à un modèle qui ne l'est que de moins en moins, ce qui a donné naissance à un système à deux volets. Pour les peines supérieures à 3 ans, les assistants de justice des Maisons de justice (services de probation) restent fortement impliqués dans la supervision des personnes sous surveillance lors de leur sortie de prison anticipée. Les Maisons de justice ne sont plus, ou très peu, impli-

qués dans les modalités de SE adoptées plus récemment (avant l'audience ou en remplacement de peines de 3 ans ou moins).

Cette étude met en évidence qu'il y a une intégration moindre de la SE au sein des agences de justice pénale: lorsque le rôle du secteur privé y est très important; lorsque le recours à la SE est important, tant du point de vue du nombre de cas que des modalités d'application ; et/ ou lorsqu'elle est largement utilisée avant l'audience. Comme il est exposé ci-dessous, le degré d'intégration de la SE aux agences de justice pénale influence la façon dont celle-ci est mise en œuvre. En particulier, plus la SE est intégrée aux services de probation, plus la prise de décision y est discrétionnaire.

La plupart des agences de justice pénale participent, avec divers degrés, à la SE. Des problèmes de communication ont été signalés dans la plupart des juridictions. Des délais dans les échanges d'informations ont été signalés entre la police et les centres de surveillance en Belgique ; entre les tribunaux et les services de surveillance électronique en Angleterre et entre les tribunaux et les services de probation aux Pays-Bas. L'établissement d'un point de contact unique entre les centres de surveillance et les autres agences est perçu comme un facteur facilitant l'échange rapide de l'information en Angleterre.

La technologie a aussi permis un échange d'informations efficace. Récemment, la Belgique a introduit de manière effective un nouveau système d'informations contenant toutes les informations pertinentes relatives aux procédures et aux décisions de la SE et qui est accessible au personnel des centres de surveillance, des Maisons de justice et des prisons.

Les informations recueillies par la SE par FR et GPS sont utiles et pertinentes pour la police, tant pour le renseignement qu'en tant qu'outil pour les enquêtes. Cependant, les juridictions sont conscientes du potentiel d'utilisation abusive de ces informations. Par conséquent, la police n'a pas libre accès aux données de la SE dans toutes les juridictions. Dans 4 juridictions (toutes sauf l'Allemagne), elles doivent faire la demande de données individuelles spécifiques en suivant des procédures établies (en général des demandes par écrit) auprès du procureur (Pays-Bas), des centres de surveillance (Belgique) ou du Service national de gestion des détenus (NOMS, National Offender Management Service, Angleterre). L'Allemagne possède des dispositions de protection des données très strictes et les agences hésitent à partager les informations relatives aux personnes sous surveillance, même au sein des agences impliquées dans la gestion de la SE. Dans plusieurs juridictions, il ressort que le manque de connaissances et d'implication des agences de justice pénale dans la SE constitue un obstacle à son efficacité.

Aux Pays-Bas, par exemple, les juges et les procureurs ne sont pas toujours conscients de ce qui est techniquement possible. De même, en Angleterre et en Écosse, les juges et les services de probation ne possèdent pas tous des mêmes connaissances. Les don-

nées disponibles suggèrent que la formation, l'éducation ainsi que d'autres activités d'engagement peuvent développer une meilleure connaissance de la SE, et donc une utilisation plus pertinente.

### Les groupes cibles

La SE est utilisée pour un large éventail de personnes au sein des juridictions examinées, reflétant ainsi l'atrait universel qu'elle suscite, ses objectifs multiples ainsi que les diverses modalités et technologies qu'elle emploie. Au sein de la plupart des juridictions examinées, aucun groupe n'est automatiquement exclu de la SE, bien qu'elle est considérée inadaptée pour les personnes atteintes de maladies mentales ou présentant une difficulté d'apprentissage. Les Pays-Bas excluent également les personnes dont la toxicomanie ou l'alcoolisme est problématique.

La SE nécessite d'avoir un domicile fixe qui ne soit pas liée à l'infraction commise. En pratique, cela exclu certains candidats potentiels. En Belgique, par exemple, il n'y existe pas de d'hébergement alternatif tandis qu'aux Pays-Bas, son nombre est limité. En Angleterre, un hébergement alternatif est possible par l'intermédiaire du Programme d'aide au logement (BASS), qui fournit un hébergement aux prévenus en attente de procès et aux détenus assignés à résidence.<sup>9</sup>

Actuellement, le recours à un suivi GPS est généralement, mais pas exclusivement, limité aux personnes potentiellement très dangereuses, du fait de la gravité du délit commis ou de récidives. En revanche, aux Pays-Bas, la SE est considérée comme étant inappropriée lorsque le risque de récidive est trop important et/ou lorsque les délits sont très graves. Il n'y pas véritablement de consensus sur le fait de savoir s'il convient d'utiliser la SE pour les détenus les moins dangereux. Aux Pays-Bas, l'imposition de la SE est considérée comme disproportionnée lorsque les délits sont moins graves et / ou que le risque de récidive est faible. En Angleterre et en Écosse, elle est utilisée dans le cas de délits moins graves en raison de l'existence de SE comme peine autonome.

### Un usage créatif

Il y a un manque général de créativité dans l'utilisation de la SE au sein des 5 juridictions avec des exemples isolés de pratiques innovantes. De manière générale, la SE est utilisée de manière hautement structurée, systématique et routinière. Il existe des similarités frappantes entre les juridictions mais également des différences qui sont discutées ci-dessous.

#### *Durée et intensité de l'utilisation de la SE*

La SE peut potentiellement être utilisée de manière extrêmement flexible et selon des durées et des degrés d'intensités diverses, et ceci non seulement en fonction de la technologie utilisée mais également du régime employé. La SE est utilisée de différentes manières au sein des 5 juridictions, ce qui explique pourquoi la SE ne peut être décrite en tant que mesure pénale homogène.

Il n'existe pas de durée maximale prescrite lorsque la SE est utilisée durant la phase préalable au procès. Des périodes maximales sont prescrites pour l'application des peines mais varient selon les juridictions, de 12 mois à plusieurs années. Le temps passé sous SE dans le cadre de programmes de peines en milieu ouvert est variable et dépend de la durée de la condamnation et de critères de remise de peine. Seuls les programmes d'assignation à résidence anglais et écossais stipulent une durée maximale. En Allemagne, l'ordonnance sur le suivi des délinquants peut être imposée de manière indéfinie avec une révision de celle-ci tous les cinq ans. Les programmes volontaires, comme par exemple ceux opérés par la police en Angleterre, tombent hors de tout cadre législatif et pourraient être utilisés de manière indéfinie. Au sein de l'ensemble des juridictions, il est possible d'utiliser la SE pour une période de temps indéfinie car différentes modalités d'application peuvent être utilisées de manière consécutives et/ou ces mêmes modalités peuvent être utilisés de manière répétée, ce qui génère des périodes de SE beaucoup plus longues que de celles qui sont prescrites par la loi.

**Tableau 3 Restrictions statutaires inhérentes aux heures quotidiennes sous SE**

|                                 | Belgique  | Angleterre & Pays de Galles          | Allemagne      | Pays-Bas                    | Écosse                  |
|---------------------------------|---|--------------------------------------|----------------|-----------------------------|-------------------------|
| <b>Préalable à l'audience</b>   | Couvre-feu de 24 heures   | Couvre-feu d'un maximum de 24 heures | Aucun spécifié | De 2 à 17 heures de liberté |                         |
| <b>Sentence</b>                 |   | Couvre-feu de 2 à 16 heures          | Aucun spécifié | De 2 à 17 heures de liberté | Couvre-feu de 12 heures |
| <b>Après la peine de prison</b> | Temps de liberté minimal: 4 heures. Temps de liberté maximal: 12 heures | Couvre-feu de 9 à 12 heures          |                | De 2 à 17 heures de liberté | Couvre-feu de 12 heures |

Le degré d'intensité de la SE dépend du régime d'assignation. De manière générale, les régimes d'assignation dépendent uniquement de la SE par fréquence radio. En Belgique, cependant, la SE par suivi GPS est utilisée pour assigner des personnes à résidence 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Par conséquent, ils dépendent des autres pour effectuer leurs tâches quotidiennes. Une distinction importante peut être faite entre l'approche de l'Angleterre et de l'Écosse, d'une part, et celle de la Belgique et des Pays-Bas, d'autre part. En Angleterre et en Écosse, les conditions relatives au couvre-feu sont indiquées en termes de périodes d'assignation. En revanche, en Belgique et aux Pays-Bas, le nombre d'heures de liberté détermine les conditions du couvre-feu. Le Tableau 3 indique les restrictions statutaires inhérentes aux heures quotidiennes sous SE. Le tableau montre que les périodes d'assignation à résidence varient entre 2 et 24 heures. La plupart des juridictions, à l'exception de l'Angleterre, conservent les mêmes horaires pour les différentes modalités de SE.

La plupart des restrictions statutaires supposent que la SE soit appliquée de la même manière pendant les 7 jours de la semaine. Dans la pratique, voici comment la SE s'applique. Le modèle européen utilise des plages horaires fixes, ce qui empêche toute utilisation créative car il ne laisse aucune option pour accorder des 'journées de liberté' récompensant la bonne conduite ou dans le cadre d'une stratégie de sortie bien qu'en Belgique, les personnes surveillées aient automatiquement droit à des 'congé pénitentiaires' (périodes sans surveillance car ils ont le statut juridique de prisonniers). La Belgique dispose du régime horaire le plus strict, notamment pour les condamnations de 3 ans ou moins. Par exemple, les 4 heures de temps libre auxquelles ont droit toutes les personnes doivent être prises entre 08h00 et 12h00, sauf dans le cas d'activités utiles où jusqu'à 12 heures de temps de liberté peuvent être accordées. En théorie, l'approche anglo-saxonne (à savoir pas de plage horaire) permet une créativité plus importante, mais, en pratique, les heures de couvre-feu sont appliquées de manière stricte à hauteur de 12 heures par jour, 7 jours par semaine, entre 19h00 et 7h00. Seuls les Pays-Bas limitent les heures de liberté le week-end (correspondant au temps de loisir), davantage de temps libre est accordée pendant la semaine (correspondant au temps de travail),

Une deuxième distinction entre les juridictions est qu'en Angleterre et en Écosse les horaires restent inchangés au cours de la période de l'ordonnance, sauf pour les modifications liées aux changements de circonstances des personnes. En Belgique et aux Pays-Bas, les heures de liberté augmentent généralement au cours du placement sous SE en cas de bonne conduite ou pour l'encourager, et faciliter la réinsertion. Aux Pays-Bas, le processus est encouragé par un système de couvre-feu à trois niveaux permettant d'augmenter le temps libre de 12 heures pendant la semaine et 4 heures pendant le week-end à 17 heures sur l'ensemble de la semaine. Les décisions relatives au niveau de surveillance applicable se basent sur des évaluations individualisées des risques.

Aucune des juridictions n'a de processus formel pour mettre fin à la SE plus tôt que prévu en cas de bonne conduite, bien que la SE puisse être prolongée en cas de violations dans pratiquement tous les cas.

#### *Changements apportés aux conditions de surveillance*

Toutes les juridictions reconnaissent que face aux imprévues, des modifications aux conditions de surveillance peuvent s'avérer nécessaires. Il peut s'agir de changements d'adresse provisoires ou permanents ou de modifications liées aux heures de couvre-feu (FR) ou aux zones d'exclusion (Suivi GPS). Le processus de prise de décision varie selon les juridictions et dépend des modalités d'application de SE ainsi que de la nature du changement requis. De manière générale, plus ces modifications sont importantes ou permanentes, plus grand sera le contrôle et la participation des autorités pénitentiaires, des procureurs ou des tribunaux. Le fait de permettre aux assistants de probation de prendre de telles décisions, comme c'est le cas en Allemagne et aux Pays-Bas, permet un échange plus important entre agents et personnes sous surveillance, ce qui permet aux assistants de probation de mieux prendre en compte la situation individuelle des personnes et de réitérer les messages portant sur l'importance du respect de leurs conditions de SE.

Les éventuels inconvénients d'un système plus discrétionnaire sont une cohérence et une crédibilité moindres. De la même manière, plus le processus est formel, plus le temps relatif à la prise de décision est susceptible d'être long. Toutes les demandes de modifications ne sont pas prévisibles à l'avance, comme par exemple la présence à des obsèques. Par conséquent, des procédures flexibles et adaptées sont nécessaires afin d'éviter toute situation d'infraction inutile.

Des éléments appuyant ces demandes de modifications sont requis dans l'ensemble des juridictions mais lors des entretiens, les personnes interviewées ont indiqué que ces procédures fonctionnaient bien et que, dans la mesure où les motifs étaient valides, les changements étaient généralement autorisés. Il y a trois exceptions à cela : les modifications dans le cas de suivi GPS (fédéral) en Allemagne car les formalités administratives sont considérées comme étant lourdes et difficiles; les modifications relatives aux zones d'exclusion aux Pays-Bas et les modifications relatives aux « heures de liberté » pour les détenus purgeant une peine de 3 ans en Belgique.

#### **Le processus de surveillance**

Le processus de surveillance est fondamentalement le même au sein de chaque juridiction mais il existe des différences quant à la manière dont la SE est mise en œuvre.

#### *Consentement*

L'importance accordée à l'obtention du consentement des personnes varie selon les juridictions. Le programme fédéral en Allemagne est le seul programme qui impose la SE à des personnes, qu'elles aient accordé ou non leur consentement. Les autres juridictions obtiennent le consentement des personnes surveillées mais certaines, de manière plus explicite que d'autres.



Toutes les juridictions demandent que les personnes signent un document qui énoncent les conditions de leur SE et déclarent qu'ils acceptent de les respecter. En théorie, ceci constitue l'obtention du consentement.

Néanmoins, le moment et la manière dont il est demandé lors de l'installation du dispositif peuvent être un obstacle à la considération même d'un refus.

Dans le cadre de plusieurs programmes de SE établis au sein de certaines juridictions, ce sont les personnes qui en font la demande (par exemple, l'assignation à résidence en Angleterre et en Écosse) ou qui se portent volontaires (par exemple, programmes IOM en Angleterre et programmes pilotes Hesse en Allemagne). Dans ces circonstances, le consentement peut être obtenu de manière tacite. La question cruciale consiste à se demander si le consentement des personnes est éclairé et librement obtenu, et non forcé, de manière implicite ou explicite. Dans un contexte de justice pénale ou l'alternative de la SE est la prison, il est, dans une certaine mesure, inévitable que le consentement se fasse sous la contrainte.

Les observations menées lors de cette étude suggèrent que : les informations reçues par les personnes avant la mise en place de la SE peuvent être variables, celles-ci subissent parfois des pressions afin qu'elles donnent leur consentement. La récurrence de certaines questions au cours de la période de SE indique aussi que les personnes concernées ne sont pas toujours pleinement informées des implications de la SE.

La SE est un outil unique de justice pénale qui nécessite l'installation d'un équipement au domicile des personnes sous surveillance. Dans le cas de SE par fréquence radio (et parfois par suivi GPS), les personnes sont assignées à résidence pendant au moins une partie de la journée. Par conséquent, la SE est susceptible d'avoir de lourdes conséquences sur la vie des personnes qui partagent leur domicile.<sup>10</sup> Dans la plupart des juridictions, le problème est reconnu et il est explicitement demandé à au moins une personne résidant au domicile de donner son consentement. Néanmoins, les éléments de la demande de consentement varient. Dans la plupart des juridictions, on demande le consentement du propriétaire ou du locataire 'légal du logement' tandis que rien n'est habituellement demandé aux autres personnes vivant sous le même toit. Le consentement des propriétaires est également soumis au fait que, sans leur consentement, les personnes concernées par la SE sont susceptibles de rester, ou d'être envoyées en prison.

Les conditions d'obtention du consentement influent sur la liberté avec laquelle il est accordé. L'obtention d'un consentement au préalable d'une décision de SE et indépendamment des personnes surveillées, en leur absence par exemple, sont susceptibles d'aboutir un consentement accordé de manière plus libre. Les observations qui ont été menées indiquent que les propriétaires obtiennent des informations de qualité variable quant aux implications d'avoir une personne sous surveillance dans leur propriété, ce qui soulève des questions quant au caractère éclairé de leur décision. Toutes les juridic-

tions sont dotées d'un dispositif de retrait de consentement pour les propriétaires. En Belgique, des témoignages semblent indiquer qu'il existe un lien entre la non-obtention d'un consentement éclairé des propriétaires avant le début de la SE et le retrait de leur consentement.

#### *Installation et désinstallation de l'équipement*

De manière générale, l'équipement est installé par des équipes mobiles ou de terrain à l'adresse où les personnes seront surveillées. Dans la plupart des juridictions, il existe des restrictions quant au moment où doit avoir lieu l'installation. Le délai entre la notification des ordonnances et les installations est beaucoup plus court dans certaines juridictions que dans d'autres, ce qui pose des défis logiques. Par exemple, en Angleterre et en Écosse, les installations de systèmes de SE ordonnées par le tribunal doivent normalement être réalisées le premier jour du couvre-feu, entre l'heure de début du couvre-feu (souvent 19 h 00) et minuit. En Belgique et aux Pays-Bas, la SE est organisée différemment ce qui permet de planifier les installations de manière plus systématique. Les installations sont limitées à un quota quotidien. En Belgique, lorsque tous les créneaux sont complets, des listes d'attente sont créées, et peuvent inclure jusqu'à 1 000 personnes. Dans les deux juridictions, certaines catégories de personnes sont à traiter en priorité et, dans ces cas, l'équipement doit être installé dans un délai de 3 jours (Pays-Bas) ou 5 jours (Belgique). L'inconvénient du système belge et hollandais est que certaines personnes en attente de SE restent en prison, ce qui contribue à augmenter la population carcérale. Toutefois, d'un point de vue logistique, leurs systèmes sont plus simples à gérer que les systèmes britanniques.

Dans toutes les juridictions, la plupart des personnes peuvent se rendre librement à leur domicile avant l'installation du système de SE lorsqu'ils quittent la prison/le tribunal, ce qui pose le risque d'une éventuelle fuite. Une méthode alternative, utilisée dans certains cas en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas, permet l'installation de l'équipement dans la prison. Cette méthode 'directe' présente également l'avantage de résoudre les problèmes logistiques liés à l'installation de l'équipement pour un grand nombre de personnes tout en étant plus rentable mais, à l'inverse, elle est susceptible de créer une incertitude supplémentaire pour les personnes sous surveillance. Le nombre de personnes requises pour l'installation varie, entre 1 et 3 personnes selon les juridictions. Aucun élément indique que les installations aient été réalisées de manière différente ou plus minutieusement au sein des différentes juridictions, et les mêmes problèmes ont été soulevés.

La désinstallation des appareils s'effectue de différentes manières. Des fournisseurs ou des agences sont susceptibles de se rendre au domicile des personnes pour retirer l'équipement, les personnes surveillées peuvent retirer l'équipement elles-mêmes et l'envoyer à un site spécifié ou on peut leur demander de se rendre à un site spécifié (par exemple, une prison) pour que l'équipement leur soit retiré. Le fait d'utiliser un site central pour le retour du matériel permet de réaliser des

économies d'échelle significatives mais se rendre au domicile des personnes peut permettre de renforcer les messages positifs quant à la poursuite de nouveaux modes de vie.

#### *Assistance aux personnes surveillées*

Il est essentiel de fournir une aide aux personnes surveillées dans la mesure où la SE soulève un nombre considérable de questions et d'inquiétudes directement liées mais aussi sans aucun lien avec la SE. Il existe différents dispositifs de soutien au sein des 5 juridictions, ce qui illustre des divergences de pratiques. En Angleterre et en Écosse, une assistance est disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, par le biais d'un centre de contrôle. Aux Pays-Bas, l'assistance est essentiellement assurée par le service de probation pendant les heures de bureau, complétée en-dehors de ces heures par un agent de probation d'astreinte chargé de s'occuper des violations et infractions. En Belgique, le modèle s'éloigne d'une assistance fournie par des assistants de justice et utilise davantage le centre de contrôle. Actuellement, une assistance est assurée par un centre de contrôle entre 06 h 00 et 22 h 00 pour la majorité des personnes sous surveillance. En Allemagne, une salle de contrôle opérée par au moins un travailleur social fournit une assistance 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

#### **Conformité, application et violation**

L'un des avantages de la SE est qu'elle fournit avec certitude des preuves de non-respect des conditions. Des rapports de violation (détaillant les allers et venues des personnes entre leurs domiciles et les zones d'exclusion) peuvent être mis à disposition. Avec le suivi GPS, des rapports détaillés sur les allers et venues des délinquants peuvent également être produits. Les violations mineures sont courantes car la précision des équipements de SE permet de les constater, par exemple quelques minutes de retard au début du couvre-feu (FR) ou une incursion de quelques mètres au sein des zones d'exclusion pendant des périodes de temps très courtes (suivi GPS). Toutes les juridictions disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre de leurs politiques de violation. Il y a un consensus entre les juridictions quant aux motifs des violations. Ces motifs peuvent être de ne pas respecter toutes ou une partie des heures de couvre-feu, de manipuler ou détériorer les équipements, de retirer les bracelets, de pénétrer dans des zones d'exclusion ou de faire preuve d'un comportement menaçant à l'égard du personnel. En Allemagne et aux Pays-Bas, la consommation d'alcool ou de drogues est également susceptible de constituer une violation.

Les politiques de violation au sein de 3 juridictions (Belgique, Angleterre et Écosse) sont remarquablement similaires. Elles sont déterminées par le type de violation et ne font aucune référence aux personnes surveillées. Par opposition, aux Pays-Bas, les décisions en cas de violation sont prises en fonction du niveau de risque et de priorité des personnes surveillées plutôt qu'à la nature même de la violation. Aux Pays-Bas, des explications sont demandées en amont avant le déclenchement d'une procédure de violation alors que dans les autres juridictions celles-ci sont demandées après son

déclenchement. Les Pays-Bas sont donc dotés d'un système plus discrétionnaire tandis que la Belgique, l'Écosse et l'Angleterre ont une approche plus systématique.

La participation plus importante du service de probation dans la prise de décision dans les cas de violation rend le processus plus discrétionnaire. Le système à deux volets adopté en Belgique illustre cette situation. Pour les peines de prison de plus de 3 ans, les assistants de justice sont chargés d'initier les procédures de violation. Pour les peines de prison de 3 ans ou moins, ceux sont les responsables du centre de surveillance qui sont en charge de prendre ces décisions. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les personnes interrogées lors d'entretiens ont indiqué qu'en cas de violation, la réponse était moins stricte dans le premier cas de figure, car dans le deuxième cas, les tribunaux d'application des peines prennent en considération des facteurs tels que le respect des autres conditions de la peine et adoptent donc une approche plus individualisée.

Des différences dans les seuils de violation existent également au sein des juridictions qui appliquent différentes modalités de SE. Ceci peut s'avérer déroutant pour les personnes sous surveillance si elles sont soumises à différentes modalités de SE que se soit durant une même période ou à des périodes différentes. Toutes les politiques de violation ont adopté une approche graduée en cas de violation. Les réponses vont de d'une simple lettre d'avertissement jusqu'à l'arrestation ou un renvoi en prison. Les violations considérées comme graves entraînent généralement une réaction immédiate. Les sanctions possibles en cas de violation varient selon les juridictions et le type de SE, celles-ci peuvent notamment comprendre le maintien de la libération sous caution, une prolongation de la peine ou un ajournement de la libération anticipée ou encore la révocation de l'ordonnance de SE. Dans plusieurs juridictions, des inquiétudes ont été exprimées au sujet du fait que certaines décisions de violation grave, prises à la discrétion des directeurs des prisons (Belgique) ou des tribunaux (Angleterre), aient été trop indulgentes, entraînant ainsi une remise en liberté de ces personnes sous SE.

En Belgique, des disparités dans la prise de décision ont été signalées après que des directeurs prisons aient accordé des libérations sur la base du taux de surpopulation dans leur prison. En Angleterre, les décisions de violation sont prises par une seule équipe au sein des services nationaux de gestion des délinquants (NOMS) ce qui garanti une prise de décision plus cohérente et objective.

Toutes les juridictions sont dotées de mécanismes permettant aux personnes surveillées de fournir des explications en cas de non-respect des conditions de la SE. Dans les faits, le processus varie entre les juridictions et au sein même de chaque juridiction. L'Angleterre présente le système le plus routinier avec des conditions spécifiques et des échelles de temps dictées par une procédure de violation formalisée. Par opposition, aux Pays-Bas, les explications peuvent être fournies de manière plus informelle par téléphone ou lors de réunions

avec les responsables de la surveillance ou les assistants de probation. Au sein de chaque juridiction, des justificatifs sont exigés pour corroborer leurs explications, (par exemple du courrier de l'hôpital) etc. Si le justificatif est valide, une absence est autorisée et aucune mesure de violation n'est prise.

Les rapports de violation fournissant des détails sur toutes les infractions au couvre-feu, (pas seulement celles qui constituent des violations), peuvent être utilisés de différentes manières. Aux Pays-Bas, ils sont utilisés dans le cadre de séances de supervision et permet d'aborder les questions de respect des conditions de la SE avec les personnes sous surveillance. Ces séances leur permettent de mieux prendre conscience qu'ils sont surveillés ainsi que de se rendre compte de la précision de l'équipement. S'il est évident que ces rapports peuvent être utiles, notamment pour les assistants de probation, le volume de données qu'ils contiennent peut s'avérer important mais aussi difficile d'interprétation et d'utilisation. Ces rapports intermédiaires seraient davantage employés si leur utilisation était facilitée par la mise en place d'un format plus simple d'utilisation.

Le moment où les agences ne sont plus responsables de la surveillance des personnes varie selon les juridictions. En Belgique, une fois que les violations ont été signalées à la police ou à l'administration pénitentiaire, les personnes ne sont plus sous la responsabilité des centres de surveillance, la SE prend fin et le dossier est classé. En revanche, en Angleterre, la surveillance se poursuit jusqu'à ce que le fournisseur soit notifié par les tribunaux ou les prisons du fait que les conditions de la SE ne sont plus en vigueur. Ce système pose certains problèmes car des retards de communication ont abouti à des cas de prolongation de la surveillance ou les fournisseurs ont été payés pour surveiller des personnes qui ne devaient plus être soumises à la SE (fin de leur ordonnance de SE).

### **Diversité**

Dans toutes les juridictions, à l'exception de l'Écosse, on a pu constater un manque de sensibilisation vis-à-vis des questions liées à la diversité, notamment parmi les législateurs et les responsables du secteur. Aucune politique spécifiquement liée aux problématiques de la diversité n'a été mise en place dans les juridictions. L'origine ethnique et la religion, notamment, ne sont pas assez prises en compte tandis que les questions liées au genre le sont davantage. Dans plusieurs juridictions, des réglementations déterminent qui peut se rendre au domicile de femmes et/ou installer leurs bracelets mais celles-ci ont généralement pour but de protéger les travailleurs sociaux d'accusations à caractère sexuel plutôt que de protéger les personnes sous surveillance. Certaines mesures spécifiques ont été prises dans plusieurs juridictions afin de mieux prendre en compte la diversité mais, de manière générale, ces questions sont traitées au cas par cas.

Les juridictions ont adopté des approches différentes dans la manière dont ils s'occupent des personnes ne parlant pas la ou les langues officielles du pays. L'Angleterre et en Écosse fait appel à des agences qui fournissent des services d'interprétation par téléphone.

En Belgique en revanche, aucune disposition spécifique n'a été prise.

### **Les données de la surveillance électronique**

La SE produit une quantité importante de données. Les technologies de suivi GPS permettent de recueillir plus d'informations sur les déplacements des personnes. Cependant, les technologies FR et GPS permettent toutes deux de recueillir des données 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Au fil du temps le recours à la SE s'est accrue en Europe, il en est allé de même pour les questions relatives à la manière dont ces données devraient être utilisées et stockées. Les réglementations strictes de protection des données en Allemagne imposent la suppression de l'ensemble des données relatives à la SE après un délai de 2 mois sauf si ces données servent de preuves dans une affaire criminelle. Par opposition, les données sont stockées de manière indéfinie en Angleterre et en Écosse. Dans toutes les juridictions, les données sont stockées sur les serveurs des fournisseurs d'équipement, appartenant au secteur privé. Ces données sont la propriété des gouvernements bien qu'elles ne leur soient pas nécessairement facilement accessibles.

Bien que la SE génère un volume important de données, l'accès à celles-ci dans un format exploitable s'est avéré difficile. Dans de bien des cas, même les données statistiques de base ne sont pas disponibles et ne font l'objet d'aucune publication régulière dans les juridictions. Ceci a constitué une entrave aux recherches effectuées dans le cadre de ce projet et posera inévitablement des limites à toute activité de recherche future ainsi qu'à la meilleure compréhension du public. Il n'a donc pas été possible de tirer des conclusions concernant l'efficacité de la SE sur la base d'une analyse statistique de données.

### **Effectifs**

Le profil du personnel de SE, leurs responsabilités ainsi que les qualifications qui leur sont requises diffèrent entre le modèle anglo-saxon et le modèle européen. Au Royaume-Uni, le personnel de SE n'est pas constitué d'assistants de probation. Seules des qualifications scolaires de base sont requises à l'embauche. Aux Pays-Bas en revanche, des assistants de probation spécialement formés à la SE supervisent le processus du début à la fin et sont chargés de la gestion des dossiers. Au Royaume-Uni, le personnel de SE est employé par le secteur privé et se charge des aspects techniques de la SE ainsi que de fournir de l'aide et de l'information aux personnes sous surveillance. Aux Pays-Bas en revanche, les assistants de probation sont chargés de fournir des informations aux personnes sous surveillance à tout moment ainsi que d'accompagner les techniciens pour l'installation des équipements. Dans toutes les juridictions, à l'exception de l'Écosse, le personnel sur le terrain n'est pas le même que le personnel travaillant dans les centres de contrôle. En Belgique, le rôle des assistants de justice dans le cadre de la SE se réduit, ainsi le personnel de SE employé par l'État constitue de plus en plus le seul point de contact des personnes sous surveillance. Dans plusieurs juridictions, le personnel de terrain travaille à domicile, ce

qui réduit les difficultés logistiques liées à la géographie et aux coûts. Cependant, le télétravail avive également certaines inquiétudes relatives à la sécurité de l'équipement et des données et limite les contacts entre membres du personnel.

Le personnel de terrain travaille dans des environnements difficiles. Par conséquent le fait d'assurer leur sécurité est un élément d'une importance capitale. Dans toutes les juridictions, les membres du personnel ont signalé que les incidents sont rares et principalement liés à des agressions verbales plutôt que physiques. En Belgique, en Angleterre et en Écosse, le personnel de terrain travaille le plus souvent seul, ce qui contribue à amplifier les inquiétudes relatives à la sécurité. Les procédures d'évaluation des risques varient selon les juridictions. Cependant les informations nécessaires à ces évaluations ne sont pas toujours disponibles. Toutes les juridictions, à l'exception de l'Allemagne, ont établi des procédures de sécurité officielles. Toutefois, la mesure dans laquelle le personnel s'est senti capable de les mettre en œuvre varie entre les juridictions ainsi qu'au sein de chaque juridiction.

### L'avenir de la SE

A l'avenir, toutes les juridictions à l'exception de l'Allemagne s'attendent à recourir encore davantage à la SE. Même en Allemagne, il a été envisagé d'utiliser la SE pour réduire le nombre de détentions préventives. On s'attend à un développement de la SE qui devrait voir venir la création de nouvelles modalités de SE, l'utilisation de technologies nouvelles, ainsi qu'un recours accru aux modalités existantes qui, dans certains cas, pourrait se faire sur la base d'un élargissement des critères d'éligibilité. L'amélioration et le développement de nouvelles technologies élargissent les possibilités d'étendre le champ d'utilisation de la SE. Le suivi GPS a notamment été identifié comme fournissant un plus haut niveau de contrôle et de surveillance. Cependant il est évident que la technologie FR présente également des avantages et doit continuer à jouer un rôle majeur dans le développement avenir de la SE. La mise en place de surveillance bilatérale d'aide aux victimes se poursuit activement dans plusieurs juridictions et est fortement attendue.

Plusieurs juridictions envisagent le développement future de la SE dans le cadre plus général de changements apportés aux procédures de justice pénale et plus spécifiquement dans le cadre de mesures dans lesquelles la SE est utilisée, soulignant ainsi que les moteurs de changement ne se limitent pas à la politique de la SE ni aux développements technologiques.

Aucune conclusion ne peut être tirée quant à l'efficacité des modèles autonomes et intégrés de SE, mais les frontières historiques entre le modèle anglo-saxon et le modèle européen s'estompent. L'Écosse s'oriente vers une intégration plus importante du travail social tandis qu'en Belgique, le recours à de mesures de SE autonomes devrait continuer de croître.

1. Les recherches empiriques ont été menées entre l'automne 2014 et début 2016.
2. Institute for Criminal Policy Research (2016) *World Prison Population List*. Disponible sur : <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>
3. Chiffres relatifs à la population carcérale de 2014 pour la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas et de 2013 pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse (SPACE, 2015)
4. Hucklesby, A. (2009a) 'Keeping the lid on the prison remand population: The experience in England and Wales', *Current Issues in Criminal Justice*, Vol 21(1): 3-23.
5. Statistiques pénitentiaires annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE 1) (2012, 2015) Enquête 2010 et 2014. Disponibles sur : <http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>
6. Pepper, M. en Dawson, P. (2015) *Alcohol Abstinence Monitoring Requirement*, London: MOPAC..
7. Hucklesby, A. (2009b) 'Understanding offenders' compliance: a case study of electronically monitored curfew orders', *Journal of Law and Society*, 36(2): 248-271.
8. Criminal Justice Joint Inspectorate (CJJI) (2008) *A complicated business*, Manchester: HMIP.
9. Hucklesby, A. (2011) *Bail Support Schemes for Adults*, Bristol: Policy Press.
10. Vanhaelemeesch, D. (2014) 'Experiencing electronic monitoring', *Criminal Justice Matters*, 95: 12-13.

Ce document d'informations est issu du projet européen: 'Créativité et Efficacité dans l'utilisation de la Surveillance Électronique en tant qu'alternative à l'emprisonnement dans les États membres de l'UE'. Ce projet de recherche est dirigé par les professeurs Anthea Hucklesby (University of Leeds, Royaume-Uni), Kristel Beyens (Vrije Universiteit Brussel, Belgique), Miranda Boone (Universiteit Utrecht, Pays-Bas), Frieder Dunkel (Universität Greifswald, Allemagne), Gill McIvor (Université de Stirling, Écosse) ainsi que par le Dr Hannah Graham (Université de Stirling, Écosse). De plus amples informations concernant ce projet, y compris des documents d'informations et des rapports complets portant sur chacune des juridictions examinées, ainsi qu'un rapport complet et un document d'informations comparant l'utilisation de la SE dans ces juridictions sont disponibles sur le site internet: [www.emeu.leeds.ac.uk](http://www.emeu.leeds.ac.uk). Vous pouvez également contacter Professeur Anthea Hucklesby à l'adresse suivante ([A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk](mailto:A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk))