

LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DES JUSTICIABLES

Marie-Sophie Devresse

CRISP | *Courrier hebdomadaire du CRISP*

2014/22-23 - N° 2227-2228
pages 5 à 74

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2014-22-page-5.htm>

Pour citer cet article :

Devresse Marie-Sophie, « La surveillance électronique des justiciables »,
Courrier hebdomadaire du CRISP, 2014/22-23 N° 2227-2228, p. 5-74. DOI : 10.3917/cris.2227.0005

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 2227-2228 • 2014

La surveillance électronique des justiciables

Marie-Sophie Devresse

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltair

Le *Courrier hebdomadaire* répond à un cahier des charges méthodologique défini par le CRISP et est élaboré en étroite association avec le rédacteur en chef. Il bénéficie des remarques et suggestions faites par l'équipe de recherche du CRISP et par des spécialistes bénévoles choisis en fonction des sujets traités.

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec l'aide financière du Fonds de la recherche scientifique-FNRS.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

Banque 310-0271576-62

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. LA PÉRIODE D'EXPÉRIMENTATION (1998-2000)	8
1.1. Les prémices d'un modèle en devenir	8
1.1.1. Des débuts marqués par la prudence	8
1.1.2. Un référentiel carcéral par défaut ?	11
1.2. Le déroulement de l'expérience pilote	13
1.2.1. Sélection des candidats et conditions d'admissibilité	14
1.2.2. Choix du dispositif technique	15
1.2.3. Aléas de l'expérience	16
1.2.4. Évaluation sommaire de l'expérience	17
1.2.5. Échos et réactions universitaires	19
1.3. Conclusion	20
2. LA PÉRIODE DE STABILISATION (2000-2006)	21
2.1. Un modèle en voie de consolidation	21
2.1.1. Stabilisation structurelle, administrative et technique	22
2.1.2. Ancrage empirique du modèle	24
2.1.3. Réalisation d'un fragile compromis	27
2.2. Les ressources du condamné, une difficulté non anticipée	30
2.3. Conclusion	33
3. LA PÉRIODE D'INTENSIFICATION (2006-2011)	34
3.1. La pression à l'accroissement des placements	34
3.2. Les nouvelles compétences juridictionnelles et la création d'un « statut juridique externe »	38
3.3. Le changement de structure d'encadrement	40
3.4. Conclusion	43
4. LA PÉRIODE DE DIVERSIFICATION (À PARTIR DE 2011)	45
4.1. Un nouveau tournant : résurgence du discours sur l'impunité	46
4.1.1. Contre l'inexécution des (très) courts séjours en prison : le système Voice	49
4.1.2. Vers un régime social « extra <i>light</i> » des condamnés à trois ans ou moins : les circulaires de 2012 et 2013	52
4.2. L'indéfectible volonté de lutte contre la surpopulation carcérale	57
4.2.1. La surveillance électronique comme alternative à la détention préventive	57
4.2.2. La surveillance électronique comme peine autonome	65
4.3. Conclusion	69
CONCLUSION	70

INTRODUCTION

Alors que ses premières applications datent de plus de trente ans, la surveillance électronique des justiciables continue de représenter, dans la plupart des esprits, une mesure aux accents futuristes. L'idée de surveiller les individus à distance est pourtant loin d'être neuve et, s'il est impossible de la dater exactement, on en trouve déjà des traces dans certains systèmes d'information testés à l'occasion de la Première Guerre mondiale ou encore dans des travaux de psychologie sociale des années 1960¹.

Certes, la science-fiction n'est pas tout à fait absente de l'histoire de la surveillance électronique, en particulier lorsqu'il s'est agi de l'importer dans la justice criminelle. L'idée de s'en servir dans ce domaine particulier est en effet née dans les années 1970, quand les acteurs du champ pénal ont commencé à envisager des moyens de suivre à distance les condamnés incarcérés ou placés sous contrôle judiciaire. Mais c'est en mars 1983 que le premier dispositif concret a vu le jour aux États-Unis, plus particulièrement au Nouveau-Mexique, où un juge dénommé Jack Love a placé sous surveillance, à l'aide d'un bracelet, un homme d'une trentaine d'années qui n'avait pas respecté ses conditions probatoires. J. Love a admis ensuite avoir élaboré ce projet suite à la lecture d'un album de bande dessinée mettant en scène Spider-Man, au bras duquel l'abominable Caïd plaçait un bracelet-radar permettant de le géolocaliser. Avec l'aide d'un représentant en informatique dénommé Mike Gross, J. Love a élaboré ce système en vue, notamment, d'offrir une alternative à la prison, justifiant ce point de vue par les conditions de vie intolérables qui sont celles des condamnés incarcérés².

Trente ans plus tard, le rêve de J. Love de voir le bracelet électronique remplacer la prison ou, à tout le moins, contribuer à en réduire l'usage reste d'une actualité brûlante, tant les conditions carcérales en général et la surpopulation en particulier sont toujours problématiques. Quant à elles, les applications de la surveillance électronique n'ont pas cessé de se développer et son recours est de plus en plus fréquent dans le monde entier. Car après cette expérience américaine toute particulière, des applications plus sophistiquées ont vu le jour en Ontario et en Floride en 1987. Le mouvement n'en est pas resté là : des systèmes de surveillance électronique se sont rapidement répandus un peu partout, directement ou au départ de projets expérimentaux, et cela à des niveaux nationaux ou régionaux. Les premiers pays européens à l'avoir adopté ont été le Royaume-Uni (l'Angleterre et le Pays de Galles, en 1988-1989), la Suède (1994) et les Pays-Bas (1995), suivis de près par la Belgique (1998), la Suisse (1999), la France (2000), l'Espagne (2000), l'Allemagne (2000), l'Italie (2001) et le Portugal (2002). D'autres pays y ont eu recours plus tardivement, tels le Danemark (2005), l'Autriche (2008) et la Norvège (2008)³.

¹ Sont ainsi régulièrement mentionnés dans la littérature les travaux menés par les frères Robert L. et Ralph K. Schwitzgebel, alors étudiants à l'Université de Harvard, qui avaient conçu un premier appareillage à cet effet dans les années 1960. Cf. R. G. FOX, « D' Schwitzgebel's Machine Revisited: Electronic Monitoring of Offenders », *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, volume 20, n° 3, 1987, p. 131-147.

² I. M. GOMME, « From Big House to Big Brother: Confinement in the Future », in N. LARSEN (dir.), *The Canadian Criminal Justice System*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1995, p. 489-516.

³ On notera que les dates d'adoption divergent parfois d'une source à l'autre, selon qu'est prise en compte l'année de l'adoption du projet, celle du premier placement, celle de la réglementation, etc.

La Belgique n'a donc pas été un pays précurseur, pas plus qu'elle n'a opéré de résistance à suivre le mouvement qui était lancé. L'histoire de la mise en œuvre de la surveillance électronique dans notre pays est cependant loin d'être paisible et l'on peut même dire qu'elle est riche en rebondissements. L'analyse de ce dispositif et de son évolution est en effet particulièrement intéressante. S'interroger sur la surveillance électronique amène bien entendu à poser un regard sur la politique pénale. Mais cela conduit aussi à prendre en considération les transformations réglementaires, technologiques et institutionnelles, nombreuses, qui ont accompagné son évolution et celle des services créés pour la mettre en œuvre. En outre, les technologies de surveillance apportent quelque chose de particulier à la politique pénale, puisqu'elles y convoquent l'acteur privé. En effet, même si c'est la justice qui en fait usage, la conception, la gestion et la propriété des appareillages restent la plupart du temps aux mains d'entreprises commerciales. La surveillance électronique se trouve dès lors au croisement de logiques juridiques, politiques, sociales, institutionnelles, techniques et économiques.

L'évolution de cette mesure renvoie donc à une histoire complexe. La manière sans doute la plus intéressante de l'aborder, quoique la plus classique, est d'en retracer la chronologie. Nombre d'observateurs de la surveillance électronique en Belgique, à l'instar de Kristel Beyens (VUB), s'entendent d'ailleurs sur le fait que son évolution peut être divisée en périodes très distinctes⁴. Un récent article en identifie quatre, au regard des divers projets politiques au service desquels elle a été placée⁵. C'est ce découpage qui servira ici de cadrage aux développements qui vont suivre et dont l'objectif est de détailler et d'approfondir le contenu de ces phases particulières. Le présent *Courrier hebdomadaire* sera donc divisé en quatre parties, correspondant à chacune de ces périodes. Comme l'histoire de la surveillance électronique n'est pas toujours linéaire et que les événements qui la marquent ne surgissent jamais de nulle part, des allers-retours seront parfois opérés d'une phase à l'autre, lorsque cela sera nécessaire à la compréhension.

Une première période, qui s'étend d'avril 1998 à juin 2000, renvoie à la phase d'expérimentation de la surveillance électronique, c'est-à-dire aux essais visant son insertion dans le paysage pénal belge. La deuxième, allant de juin 2000 au printemps 2006 est marquée par une stabilisation de la surveillance électronique, le dispositif ayant trouvé ses marques au départ d'un modèle particulier de fonctionnement que nous décrirons en détail. La troisième période, de l'été 2006 à l'automne 2011, correspond très nettement à un moment d'intensification du recours à cette mesure et est caractérisé par une augmentation massive des placements sous bracelet. Enfin, la quatrième et dernière période, qui débute à la fin de l'année 2011 et dans laquelle nous nous situons toujours aujourd'hui, est celle de la diversification des usages de la mesure, de même que des techniques qui l'outillent. À chacune de ces périodes

Cf. M. KALUSZYNSKI, J.-C. FROMENT (dir.), *Justice et technologies. Surveillance électronique en Europe*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2006.

⁴ K. BEYENS, M. ROOSEN, « Electronic Monitoring in Belgium: A Penological Analysis of Current and Future Orientations », *European Journal of Probation*, volume 5, n° 3, 2013, p. 56-70. Cf. également T. VANDER BEKEN, « Van vette vis tot dieetpil. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België », in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN, D. VANHAEMEESCH (dir.), *De machines van justitie. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België*, Anvers, Maklu, 2013, p. 11-41.

⁵ M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, « Surveillance électronique des justiciables. Sur le métier cent fois l'ouvrage », *Annales de droit de Louvain*, volume 73, n° 2, 2013, p. 227-244.

correspond un projet particulier, une organisation institutionnelle spécifique et des outillages techniques. Ce *Courrier hebdomadaire* a donc pour ambition de retracer l'histoire de la surveillance électronique à chacune de ces périodes, et d'y identifier les évolutions et les transformations de ce que l'on a appelé, à ses débuts, le « modèle belge ».

Nous tenons à remercier vivement Dan Kaminski, Kristel Beyens, Pedro Ferreira Marum et Julien Pieret pour leur précieuse contribution à cette publication.

1. LA PÉRIODE D'EXPÉRIMENTATION (1998-2000)

Avant d'adopter directement un dispositif de surveillance électronique des justiciables et de l'appliquer à l'ensemble du territoire national, les autorités fédérales belges envisagent tout d'abord de la soumettre à une expérience locale. Durant cette période, il est question d'appivoiser la technologie, d'en comprendre toutes les potentialités et de mettre au point des procédures de fonctionnement lui permettant de déployer ses effets de façon optimale. Cette expérience apparaît donc riche en enseignements sur cet instrument particulier, ainsi que sur la politique pénale dans laquelle il va s'incorporer. Elle permet également de comprendre les objectifs poursuivis par cette surveillance et les attentes dont elle est alors investie. Va donc tout d'abord être examiné ci-après ce qui a été à l'origine de son adoption en Belgique. Il sera ensuite question de rentrer dans le cœur même du projet pilote qui a été mené dès avril 1998.

1.1. LES PRÉMICES D'UN MODÈLE EN DEVENIR

Le premier constat qu'opèrent toutes les recherches concernant la surveillance électronique en Belgique est que les premiers pas dans cette direction ont été singulièrement prudents. Un second constat renvoie quant à lui au fait que les modalités de ce contrôle assisté technologiquement ont été longtemps maintenues dans un flou pour le moins déroutant. La référence émergeant progressivement du projet à l'œuvre se situe cependant assez clairement du côté de la réplique carcérale.

1.1.1. Des débuts marqués par la prudence

Si des volontés de recourir à l'assignation à résidence existent dès 1982 chez certains magistrats et parlementaires⁶, notamment en tant qu'alternative à la détention préventive,

⁶ On notera, par exemple, les suggestions de l'avocat général Lode De Wilde en 1982 dans une publication qui a fait grand bruit auprès du collectif des avocats anversoïses (L. DE WILDE, « Alternatieve voorlopige hechtenis. Ontwerp tot wijziging van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis », *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, volume 3, n° 2, 1982, p. 56-158), la proposition de loi du sénateur Roger Blanpain (Volksunie) en 1988 (Sénat, *Proposition de loi relative à l'instruction judiciaire, à l'interrogatoire, à l'assignation à résidence et à la détention préventive, déposée par R. Blanpain*, DOC 421-1, 19 septembre 1988, p. 4) et celle de la sénatrice Anne-Marie Lizin (PS) en 1997 (Sénat, *Proposition de loi instaurant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution*

les premières traces officielles de la volonté politique de recourir, en Belgique, à la surveillance électronique dans le cadre pénal figurent dans la *Note d'orientation de politique générale et de politique pénitentiaire* élaborée par le ministre de la Justice du gouvernement Dehaene II (CVP/PS/SP/PSC), Stefaan De Clerck (CVP), en juin 1996. La mesure y est présentée timidement en tant qu'« option à explorer »⁷ en vue de répondre aux problèmes posés dans ce domaine, notamment la surpopulation carcérale. L'année précédente, interrogé à la Chambre des représentants par un parlementaire du Vlaams Blok sur la question de savoir si la surveillance électronique était envisageable en Belgique⁸, le ministre avait déjà fait montre d'une certaine réserve. Se référant à des recherches effectuées au Canada, il avait avancé que ce dispositif « n'est efficace que dans des cas bien spécifiques », que son coût semble élevé, et qu'un « effet contre-productif » (*sic*) pesant « sur la famille et l'environnement de l'intéressé » peut se produire⁹. Enfin, il avait attiré l'attention sur « le danger de la privatisation de la protection dans le cadre de la mission de répression de la criminalité par les autorités ».

Pour comprendre la retenue qui amène à ne parler en 1996, de manière particulièrement prudente, que d'« option à explorer »¹⁰, il est intéressant de savoir que, à la suite de la question parlementaire qui lui avait été posée, le ministre avait décidé de se renseigner davantage à ce sujet. À cet effet, il avait sollicité un avis au Service de la politique criminelle (SPC), qui, à son tour, avait commandé une étude plus poussée à l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC)¹¹. Cette étude, « fondée sur la comparaison des techniques éprouvées et sur des évaluations d'expériences étrangères »¹², devait faire office d'étude de faisabilité, permettant d'évaluer l'opportunité de recourir

des peines privatives de liberté, déposée par A.-M. Lizin, DOC 1-525/1, 16 janvier 1997). À ce sujet, cf. également K. BEYENS, « Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling? », *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, volume 17, n° 5, 1996, p. 492 ; M. KALUSZYNSKI, J.-C. FROMENT (dir.), *Sécurité et nouvelles technologies. Évaluation comparée dans cinq pays européens (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Suisse) des processus de recours au placement sous surveillance électronique. Rapport final*, Saint-Martin-d'Hères, Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire/Centre d'études et de recherche sur le droit et l'administration publique, 2003, p. 65 ; M.-S. DEVRESSE, H. LUYPAERT, *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique* (K. BEYENS et D. KAMINSKI, dir.) [recherche commandée par le cabinet de la ministre de la Justice], Louvain-la-Neuve/Bruxelles, UCL/VUB, 2006, p. 28 et s.

⁷ Cité par K. BEYENS, « Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling? », *op. cit.*, p. 495.

⁸ Question n° 23 de F. Van den Eynde (VB) du 14 juillet 1995 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 2, 28 août 1995, p. 139).

⁹ Réponse du ministre de la Justice à la question n° 23 de F. Van den Eynde (VB) du 14 juillet 1995 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 16, 8 janvier 1996, p. 1713-1715).

¹⁰ Martine Kaluszynski et Jean-Charles Froment soulignent cependant que des conseillers du ministre leur ont confié que, à l'époque, « le ministre montrait un enthousiasme assez prononcé à l'égard de tout ce qui était "innovateur", dont les technologies comme la surveillance électronique », et qu'ils s'attelèrent à ralentir l'élan du ministre. Ces conseillers révèlent également que cet engouement était en partie motivé par la volonté de suivre d'autres pays voisins engagés sur cette voie (en particulier les Pays-Bas), par la nécessité pressante de trouver un remède à l'inflation pénitentiaire et par le souhait de promouvoir l'industrie de sa région d'origine, dans laquelle était implantée une firme spécialisée dans les dispositifs de reconnaissance vocale (M. KALUSZYNSKI, J.-C. FROMENT (dir.), *Sécurité et nouvelles technologies*, *op. cit.*, p. 67).

¹¹ Cf. K. DE BUCK, K. D'HAENENS, *Electronic monitoring. Studienota*, Bruxelles, Institut national de criminalistique et de criminologie, 1996.

¹² D. KAMINSKI, « Chronique de criminologie. L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre », *Revue de droit pénal et de criminologie*, volume 79, n° 5, 1999, p. 626.

ou non à l'assignation à résidence surveillée électroniquement. Or, la lecture des conclusions de ces divers travaux laisse entrevoir un point de vue pour le moins mitigé.

Certes, nombre d'éléments y figurant sont à porter à l'actif de la surveillance électronique, en particulier lorsqu'elle est comparée à la peine de prison : impact sur la population carcérale, réduction des effets néfastes de la détention, maintien de la socialisation, réduction des coûts, recul de la récidive, maintien d'une certaine pénibilité ou réaffirmation de la prison comme ultime remède¹³. Mais les auteurs de l'étude pointent également les risques importants que peut faire courir une confiance trop grande accordée à la technologie : mise en concurrence de l'encadrement humain et technique, difficultés pour les familles, effets psychologiques problématiques, danger d'extension du filet pénal et, enfin, amplification du contrôle social et atteintes aux libertés individuelles¹⁴.

Se référant à l'étude de l'INCC dans sa note d'orientation, le ministre ne se prononce donc pas pour une adoption inconditionnelle de la surveillance électronique, mais plaide plutôt pour une expérimentation suivie d'une discussion de principe avec les acteurs concernés du champ judiciaire pénal¹⁵. Ce type de concertation apparaît suffisamment rare à l'époque dans le domaine pénal pour mériter que l'on y prête attention. En 1996, les organes aujourd'hui représentatifs de ces acteurs ne sont en effet pas encore constitués¹⁶ : pas de Conseil supérieur de la justice (qui sera institué en 1998 et fonctionnera à partir de 2000) ni de Collège des procureurs généraux (qui, formé des procureurs généraux près les cours d'appel, sera créé en 2008) et, dans le domaine de l'accompagnement de l'exécution des peines, pas encore de maisons de justice (administrations du département de la Justice qui seront mises en place en 1999). Quant à elle, la police comporte encore alors trois corps distincts, la réforme des polices datant de la loi du 7 décembre 1998.

Dans la lignée de l'option réservée de S. De Clerck, le Conseil des ministres du 20 décembre 1996 décide d'envisager l'assignation à résidence surveillée électroniquement sous la forme d'une expérience pilote. Le lancement de celle-ci est prévu le 1^{er} décembre 1997 (dans les faits, il sera effectif en avril 1998 en raison d'un retard de livraison de matériel de la part de la firme Belgacom Alert Service)¹⁷. Une somme de 10 millions de francs belges (un peu moins de 250 000 euros) est prévue à cet effet dans le budget du département Justice¹⁸. Notons que cette décision gouvernementale s'inscrit dans un ensemble de mesures visant la lutte contre la surpopulation carcérale, ce qui ne laisse planer aucun doute quant à l'objectif principal assigné à la surveillance électronique : contribuer au renforcement des alternatives à l'incarcération et à la réduction de l'inflation carcérale. Sa place se situe donc naturellement aux côtés de projets de construction de

¹³ K. DE BUCK, K. D'HAENENS, *Electronic monitoring. Studienota*, op. cit., p. 23-29.

¹⁴ *Ibidem*, p. 30-33.

¹⁵ Les acteurs directement visés sont la police, le parquet, les services de probation, les services d'aide, les juges d'instruction, les services de réinsertion sociale, le service de la politique criminelle, etc. À ce sujet, cf. la réponse du ministre de la Justice à la question n° 376 de F. Van den Eynde (VB) du 15 octobre 1996 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 71, 24 février 1997, p. 9554-9556).

¹⁶ T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT, F. VERBRUGGEN (dir.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?*, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2009, p. 3.

¹⁷ Cf. la réponse du ministre de la Justice à la question n° 743 de J. Eeman (VLD) du 2 décembre 1997 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 152, 23 novembre 1998, p. 20743). Notons que, à cette époque, Belgacom Alert Service est un sous-traitant belge de la firme internationale Elmo-Tech.

¹⁸ Cf. *ibidem*.

nouveaux établissements pénitentiaires (qui donneront lieu notamment à la construction de la prison d'Ittre) et d'une campagne de recrutement d'agents pénitentiaires de surveillance par voie contractuelle¹⁹. C'est dès lors une population de personnes déjà détenues qui sera prioritairement ciblée par l'expérience pilote²⁰.

En vue de préparer la mise en œuvre de cette expérience, un groupe de travail est mis sur pied, composé de membres de divers services du Ministère de la Justice, ainsi que d'experts nationaux et internationaux. Ce groupe contribue à l'élaboration de la première circulaire ministérielle dédiée à la surveillance électronique, datée du 24 novembre 1997²¹ et première d'une très longue série ininterrompue. Cette circulaire s'adresse en grande partie aux directeurs d'établissements pénitentiaires. Il s'agit de leur présenter le cadre de l'expérience pilote et de la mesure, de les informer sur les conditions d'admissibilité et de leur fournir une sorte de journal de bord afin non seulement de les aider à comprendre comment la surveillance électronique fonctionne et se déroule, mais aussi et surtout de les motiver à présenter au Service des cas individuels et des grâces²² des détenus susceptibles de participer à l'expérience.

1.1.2. Un référentiel carcéral par défaut ?

Au regard des expériences étrangères et de la littérature internationale, aborder la surveillance électronique comme le fait le ministre de la Justice, par le biais de la peine de prison, peut sembler aller de soi. En effet, cette mesure est généralement présentée comme relevant des substituts à l'incarcération et prend place dans ce que l'on appelle les mesures alternatives. Plus précisément, elle s'inscrit dans les alternatives dites intermédiaires ou de seconde génération²³, qui ont vu le jour à la suite des premières formes de mise à l'épreuve envisagées à partir des années 1960 en milieu ouvert. Cette formule, politiquement porteuse, renvoie à l'idée de concevoir des alternatives qui ont « un caractère plus ouvert à la logique punitive, situé entre la probation et l'emprisonnement »²⁴, c'est-à-dire des contraintes considérées comme moins pénibles que la prison mais plus sévères que les mesures de type suspensif, conditionnel, etc. (c'est-à-dire la première génération d'alternatives).

¹⁹ D. KAMINSKI, « Chronique de criminologie. L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre », *op. cit.*, p. 626.

²⁰ De façon très significative, Tom Vander Beken utilise le néologisme néerlandais « achterdeurstrategie » pour qualifier cette option particulière (T. VANDER BEKEN, « Van vette vis tot dieetpil. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België », *op. cit.*, p. 13).

²¹ Ministère de la Justice, Administration des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1680/IX, *Surveillance électronique*, 24 novembre 1997.

²² Il s'agit du service de l'administration pénitentiaire qui, à l'époque, est chargé du suivi de l'exécution des peines de prison. La dénomination des divers services de l'administration de la Justice ayant évolué, nous nous référons systématiquement aux appellations ayant cours lors des périodes étudiées.

²³ N. MORRIS, M. TONRY, *Between Prison and Probation: Intermediate Punishments in a Rational Sentencing System*, New York, Oxford University Press, 1990 (cité par K. BEYENS, R. BAS, D. KAMINSKI, « Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair ontoppingsmiddel », *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, volume 28, n° 3, 2007, p. 33).

²⁴ D. VANHAEMEESCH, T. VANDER BEKEN, S. VANDEVELDE, « Punishment at Home: Offender's Experience with Electronic Monitoring », *European Journal of Criminology*, volume 11, n° 3, 2014, p. 274.

Cette conception, sans être totalement inadéquate, fait cependant oublier que parler de surveillance électronique sans davantage de précision ne signifie pas grand-chose. Comme le souligne Dan Kaminski (UCL), souvent, « l'émerveillement devant l'extraordinaire technologique occulte la fonction ordinaire que l'outil doit remplir »²⁵, au point que l'on en oublie que l'important n'est pas l'outil technique, mais la mesure qu'il est censé accompagner. Car, souligne encore D. Kaminski, « on peut observer l'adaptation extrême de la technologie ou de sa rhétorique au regard d'objectifs évolutifs de sa promotion étatique. La surveillance électronique est le couteau suisse de la pénalité si l'on examine les objectifs pénologiques qu'elle semble capable de servir »²⁶. Or, peu de choses sont dites dans la décision du Conseil des ministres, alors qu'il est possible, grâce aux dispositifs disponibles sur le marché, de faire des choses très différentes, ainsi que le sous-entend la métaphore du couteau suisse. Il est loisible d'envisager diverses formes de surveillance électronique, de la plus sévère à la plus souple, qui tantôt appareillent des mesures de contrôle très resserrées sur l'individu, tantôt se bornent à enregistrer des données sans être très contraignantes. Elles peuvent donc se substituer à la prison ou, au contraire, s'ajouter à ses côtés et être envisagées tout autrement.

Ce constat semble avoir en grande partie échappé aux promoteurs de la surveillance électronique en Belgique au moment de son adoption. Ainsi, dès ses débuts, la surveillance électronique est promue sans qu'on perçoive distinctement le fil conducteur des usages auxquels on la réserve²⁷. On parle en effet de « la » surveillance électronique, sans toujours savoir ce que la technologie va réellement contrôler. Les choix possibles en matière de contraintes additionnelles et d'intensité du contrôle ou de l'accompagnement renvoient pourtant à des options pénologiques très différentes, qui ne traduisent pas du tout la même conception de la sanction et des effets que l'on en attend. Car si des objectifs sont globalement identifiés dans la note d'orientation, on ne sait pas grand-chose sur ce qui va constituer le cœur de la surveillance. Les idées de « lutter contre l'inflation carcérale », de « diminuer la pression sur la population carcérale », de « limiter les dommages causés par la détention en favorisant la réinsertion sociale » ou de « considérer la prison comme le remède ultime » renseignent en effet assez peu sur ce que l'on compte faire concrètement avec le condamné et ressemblent plutôt à des objectifs énoncés par défaut. La circulaire du 24 novembre 1997 avance tout au plus que l'on va électroniquement « contrôler la présence de l'intéressé en des lieux et à des moments convenus avec lui »²⁸ et que « les condamnés doivent avoir un emploi du temps précis qui, par sa continuité sera une garantie importante pour l'avenir » (sont cités la thérapie, les tâches ménagères, la formation, etc.). La façon effective de contrôler cet emploi du temps, la souplesse accordée (ou non) dans l'élaboration de celui-ci, la manière d'accompagner le condamné et la fréquence des rencontres programmées avec celui-ci relèvent d'options qui doivent encore être arrêtées et organisées. Dès lors, les choix opérés lors de l'expérience pilote, examinés ci-après, sont largement laissés à l'appréciation

²⁵ D. KAMINSKI, « Chronique de criminologie. L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre », *op. cit.*, p. 627.

²⁶ D. KAMINSKI, « La surveillance électronique des justiciables : légitimité publique et livraison privée ? », *Archives de politique criminelle*, n° 35, 2013, p. 113.

²⁷ M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, « Surveillance électronique des justiciables. Sur le métier cent fois l'ouvrage », *op. cit.*, p. 231.

²⁸ Ministère de la Justice, Administration des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1680/IX, *Surveillance électronique*, 24 novembre 1997, p. 2.

de l'administration et du personnel chargé de la mettre en œuvre – personnel qui, à bien des égards, n'a d'autre choix que de procéder par essais et erreurs.

Par ailleurs, le moment d'émergence de la surveillance électronique coïncide avec la période succédant à l'affaire Dutroux, période particulièrement mouvementée en matière de sécurité et de justice en Belgique. Martine Kaluszynski et Jean-Charles Froment émettent d'ailleurs l'hypothèse que, suite aux manifestations populaires ayant accompagné cette triste affaire, la réorientation sécuritaire de la justice criminelle (marquée notamment par des restrictions dans l'octroi de grâces individuelles et de libérations conditionnelles) a laissé craindre des fluctuations à la hausse dans les taux d'incarcération²⁹. Le contexte a donc semblé favorable à l'adoption rapide d'une mesure plus restrictive et rassurante que les placements « simples » en milieu ouvert et surtout, plus susceptible d'avoir un impact important sur la surpopulation pénitentiaire. Le contexte a par contre paru moins favorable, malgré les recommandations de l'INCC, à la discussion de principe et à la réflexion globale sur la cohérence de la prise en charge pénale des condamnés, de la politique d'exécution des peines et de la place de la surveillance électronique dans l'arsenal répressif.

1.2. LE DÉROULEMENT DE L'EXPÉRIENCE PILOTE

En avril 1998, la prison de Saint-Gilles est officiellement investie de la mission de mettre en place l'expérience pilote relative à la surveillance électronique, expérience dont la durée est fixée à 9 mois et qui doit faire l'objet d'une évaluation « tant sur le plan pénitentiaire que technique »³⁰. La direction de la prison de Saint-Gilles devient alors « l'instance de contrôle et l'autorité de référence pour l'exécution de la mesure dès l'instant où, sur décision en ce sens du Service des cas individuels et des grâces du Ministère de la Justice, [un condamné] se présente à cette prison pour que la mesure lui soit appliquée »³¹. Alors qu'il aurait pu en être tout autrement (la compétence aurait pu être attribuée, par exemple, aux services de probation), le choix d'opérer l'expérience au départ d'une prison, loin d'être anodin, représente une option déterminante. Par là, une dimension pénitentiaire est directement attribuée à la surveillance électronique, même si celle-ci constitue une « alternative » à l'incarcération. Le principe de la prison virtuelle est ainsi consacré institutionnellement : les personnes placées sous surveillance vont être considérées comme des détenus qui exécutent leur peine en évoluant hors des murs.

Avant de nous pencher sur les aléas du déroulement de cette expérience pilote et sur l'évaluation dont elle a (modérément) fait l'objet par l'administration et le milieu universitaire, examinons deux de ses enjeux principaux, à savoir la sélection des candidats ainsi que le choix du dispositif technique de surveillance.

²⁹ M. KALUSZYNSKI, J.-C. FROMENT (dir.), *Sécurité et nouvelles technologies*, op. cit., p. 68.

³⁰ Ministère de la Justice, Administration des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1680/IX, *Surveillance électronique*, 24 novembre 1997, p. 1.

³¹ Cf. *ibidem*, p. 2. Cf. aussi la réponse du ministre de la Justice à la question n° 708 de R. Landuyt (SP) du 22 octobre 1997 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 119, 2 mars 1998, p. 16474-16475).

1.2.1. Sélection des candidats et conditions d'admissibilité

L'expérience prévoit que tous les condamnés ne sont pas admissibles. La circulaire du 24 novembre 1997 précise, au regard de la conception qui vient d'être énoncée, que seuls peuvent être placés sous surveillance électronique des personnes qui ont été condamnées définitivement à de l'emprisonnement ferme. *De facto*, la mesure est donc – et restera longtemps – une modalité particulière d'exécution d'une peine de prison (elle ne suspend donc pas la peine et ne représente pas une sanction à part entière), ce qui est une spécificité notable du système belge. Ne peuvent en outre demander le placement que les ressortissants belges ou étrangers possédant un titre de séjour valable. Ceux-ci doivent également disposer d'un lieu d'hébergement situé dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, être en possession d'une ligne téléphonique et bénéficier de l'accord de leurs éventuels cohabitants. La mesure est par ailleurs réservée aux « condamnés à une peine définitive d'emprisonnement qui purgent une ou plusieurs peines dont le total ne peut excéder 18 mois d'emprisonnement et qui, en application de la circulaire du 4 juillet 1994 relative à la libération provisoire en vue de grâce, entrent en ligne de compte dans un délai d'au moins un mois et d'au plus trois mois pour une mesure de libération provisoire »³².

Des exceptions sont également prévues. Sont ainsi exclus du bénéfice de la surveillance électronique les condamnés qui tombent sous l'application de la loi du 13 avril 1995 (relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs), les condamnés pour trafic de stupéfiants et d'hormones, et les cas dits problématiques (la circulaire vise plus précisément les problèmes familiaux et relationnels graves et les cas considérés comme étant à risques sur le plan de la sécurité). Il est également à noter que le consentement des personnes³³ qui font l'objet d'une surveillance électronique leur est préalablement demandé et que celles-ci doivent contribuer aux coûts du système à concurrence de 5 000 francs belges par mois (environ 125 euros).

La procédure de sélection des détenus participant à l'expérience prévoit que les personnes admissibles à celle-ci sont proposées au Service des cas individuels et des grâces par la direction de l'établissement pénitentiaire dans lequel elles sont incarcérées. Deux rapports psycho-sociaux peuvent aider cette direction à prendre la décision de proposer un détenu à la surveillance électronique (la demande doit être motivée) : l'un émanant d'un assistant social interne à la prison, qui fait le point sur la situation et la motivation du détenu et sur les éventuelles contre-indications, l'autre émanant d'un assistant social externe (désigné ensuite pour la guidance le cas échéant), qui est chargé de rencontrer les cohabitants afin de les informer du déroulement de la mesure et de recueillir leur accord. Au final, c'est le Service des cas individuels et des grâces qui prend la décision d'octroyer ou de refuser la mesure, sachant que la procédure se déroule sous la supervision de la commission d'experts instituée au sein de l'administration pénitentiaire.

³² *Ibidem*, p. 16475.

³³ Dan Kaminski voit dans cet accord la condition permettant, en l'absence d'une disposition légale, « la levée des exigences des articles 5 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », articles qui concernent les garanties en cas de privation de liberté et de droit à la vie privée et familiale (D. KAMINSKI, « Chronique de criminologie. L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre », *op. cit.*, p. 635).

1.2.2. Choix du dispositif technique

D'un point de vue technique, tous les bénéficiaires ne sont pas soumis au même régime : les condamnés à une peine comprise entre 12 et 18 mois qui sont en état de récidive sont contrôlés par un système de bracelet placé à la cheville, tandis que les autres condamnés³⁴ sont soumis à un système de reconnaissance vocale par téléphone (appelé également « voice detector »³⁵).

Ce second dispositif, de type « passif » – qui sera abandonné en 2000 mais réintroduit douze ans plus tard –, prévoit que la personne placée sous surveillance est appelée à son domicile de manière régulière par un système informatisé³⁶. Celui-ci énonce au condamné une combinaison aléatoire de chiffres qu'il doit immédiatement répéter. Le système vérifie alors automatiquement la suite de chiffres et analyse la voix du justiciable en la comparant à un enregistrement préalablement réalisé.

Le premier système, réservé aux récidivistes condamnés aux peines les plus lourdes, fonctionne quant à lui selon un modèle différent et est considéré comme « actif ». Celui-ci « consiste à faire porter par l'intéressé un bracelet autour de sa cheville, bracelet qui est en contact avec un émetteur-récepteur local par fréquence radio. Dès que la présence du bracelet est détectée en dehors d'une zone prédéfinie, l'émetteur-récepteur émet un signal d'alarme par le biais d'un téléphone. Le même phénomène se produit lorsque l'intéressé enlève son bracelet. Les moments de surveillance sont [déterminés] par l'administration »³⁷. Les alarmes sont constatées et gérées par un ordinateur assurant le *monitoring* central installé à la prison de Saint-Gilles. Ce système suppose donc que les personnes aient un emploi du temps précis pouvant faire l'objet d'une vérification, qu'il s'agisse d'activités de formation, de suivi thérapeutique, d'activités professionnelles voire de bénévolat ou de tâches domestiques. Notons dès à présent que, au terme de l'expérience pilote, c'est le système de bracelet relié à un box émetteur/récepteur qui sera adopté et appliqué à l'ensemble des condamnés placés sous surveillance électronique. Il est toujours utilisé de nos jours à titre principal, mais se situe désormais aux côtés d'autres modalités de surveillance (cf. *infra*).

Durant l'expérience, un encadrement assez strict des personnes est envisagé et les contrôles sont fréquents. Une guidance est assurée par un assistant social externe³⁸, qui vérifie si les exigences de cette surveillance électronique sont remplies. En effet, outre les contraintes horaires et les conditions particulières fixées dans la convention qui le lie à la direction de la prison où il est incarcéré (chercher un travail, soigner un problème d'assuétude, etc.), le condamné est tenu, pendant toute la durée de la mesure, de résider à l'adresse convenue initialement et d'avertir son assistant social de référence pour tout problème se rapportant

³⁴ C'est-à-dire les personnes qui ne sont pas en état de récidive ou celles qui, bien que récidivistes, sont condamnées à une peine de moins de 12 mois.

³⁵ Ce système est développé et géré par Lernout & Hauspie (L&H), société belge dont le siège social est situé à Ypres, et qui est considérée comme précurseur en matière de technologie informatique de synthèse et de reconnaissance vocale. La société sera déclarée en faillite en 2001, à la suite d'un important scandale financier.

³⁶ Pour un aperçu plus détaillé du fonctionnement de cette technique, cf. E. STASSART, « Expérience de surveillance électronique en Belgique », *Vigiles. Revue du droit de police*, n° 4, 1998, p. 15-25.

³⁷ Ministère de la Justice, Administration des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1680/IX, *Surveillance électronique*, 24 novembre 1997, p. 2.

³⁸ Il s'agit alors d'assistants sociaux rattachés à l'administration pénitentiaire.

à l'emploi du temps fixé initialement, ainsi qu'en cas de maladie, d'urgence, de force majeure, etc. Si des ajustements mineurs du programme sont envisageables, la sanction du non-respect des conditions peut être lourde. La circulaire du 24 novembre 1997 prévoit en effet qu'« en cas de violation flagrante des conditions, telles que le fait de se soustraire à la surveillance électronique et/ou la perpétration de faits délictueux, la direction de la prison de Saint-Gilles décidera d'urgence et de manière autonome de suspendre l'application du système à l'intéressé et informera immédiatement le district de la gendarmerie (...) en vue du signalement et de la réincarcération du détenu »³⁹. La circulaire précise aussi que le Service des cas individuels et grâces se verra ensuite soumettre le cas pour confirmation éventuelle. Le modèle vers lequel on s'achemine n'est donc pas un modèle de simple gardiennage, mais semble prévoir, à travers le principe d'une organisation horaire précise et négociée, un rôle actif de la part du condamné.

1.2.3. Aléas de l'expérience

Une première difficulté rapidement rencontrée est celle de trouver des détenus répondant aux conditions de l'expérience. Au départ, seule une poignée de détenus (moins de dix) sont placés sous surveillance électronique⁴⁰. Compte tenu du caractère inédit de la proposition, des conditions d'accès restrictives et de l'exigence d'accord, peu de personnes se montrent éligibles ou intéressées.

Cependant, l'expérience doit disposer d'un nombre significatif de candidats pour avoir un minimum de validité et ne pas être tuée dans l'œuf. Cette nécessité pousse rapidement l'administration à élargir, à deux reprises, les conditions d'admission à l'expérience. Cet élargissement s'opère par le biais de deux circulaires successives visant – mais pas seulement – à élargir le spectre des bénéficiaires potentiels de la surveillance électronique et à réduire la portée des exceptions initialement prévues dans la sélection des candidats⁴¹. Ainsi, la première de ces deux circulaires, datée du 27 mars 1998⁴² (c'est-à-dire encore en tout début d'expérience), étend le groupe-cible aux détenus condamnés définitifs à une peine de prison dont le total n'excède pas 3 ans (au lieu de 18 mois), tandis que la seconde, diffusée le 27 novembre 1998, va encore plus loin en prévoyant que « dorénavant, les peines au-dessus de trois ans seront également prises en compte pour l'octroi de la mesure de surveillance électronique. De plus, la surveillance électronique pourra être appliquée aux condamnés se trouvant à maximum six mois de l'admissibilité de leur libération conditionnelle ou provisoire ou à six mois de la fin de leur peine »⁴³. En outre, s'il ne s'agit pas d'un trafic organisé dans un but lucratif et qu'il est question de drogues douces, l'exception relative au trafic de drogues ne s'applique plus. Il est également convenu que l'expérience est étendue aux arrondissements judiciaires

³⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁴⁰ T. MOREAU, P. REYNAERT, « La surveillance électronique : liberté virtuelle ou prison virtuelle ? », in A. MASSET (dir.), *L'exécution des condamnations pénales*, Liège, Anthemis, 2008, p. 194.

⁴¹ D. KAMINSKI, « Chronique de criminologie. L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre », *op. cit.*, p. 636.

⁴² Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1683/IX, *Surveillance électronique*, 27 mars 1998, p. 1.

⁴³ Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1692/IX, *Surveillance électronique*, 27 novembre 1998, p. 1.

de Nivelles et de Louvain⁴⁴. La volonté d'extension du public concerné est donc particulièrement manifeste.

La circulaire du 27 novembre 1998 est d'ailleurs le premier texte à confirmer réglementairement l'objectif assigné à la surveillance électronique, objectif qui reste limité à la question pénitentiaire : « diminuer la pression sur la population carcérale » et « limiter les dommages causés par la détention en prison »⁴⁵. Cependant, malgré les efforts d'extension de la population-cible et les levées de restriction, après un an d'expérimentation, à peine une vingtaine de candidats en ont fait l'expérience⁴⁶. Cette situation provoque un certain malaise, et cela d'autant plus que Tony Van Parys (CVP), qui a succédé en avril à S. De Clerck au poste de ministre de la Justice au sein du gouvernement Dehaene II, a annoncé qu'il évalue à une centaine le nombre de personnes devant participer à l'expérience pour obtenir une « évaluation correcte »⁴⁷.

On notera au passage que les deux circulaires de 1998 ont également pour objet de régler certains aspects pratiques de l'exécution de la mesure afin d'en faciliter le déroulement, tels que la prise en compte de la situation financière du condamné dans la contribution journalière aux frais (fixée, dès novembre 1998 à 100 francs belges, c'est-à-dire 2,50 euros), la fixation du montant de la caution, la détermination du jour et de l'heure de présentation du détenu à la prison de Saint-Gilles, les modalités de prise de contact en cas de maladie, etc. Ces adaptations montrent comment les premiers éléments problématiques relevés sur le terrain font l'objet d'un ajustement en cours d'expérience, au départ des informations fournies par les travailleurs et par la direction de la surveillance électronique, et ce sans attendre une analyse plus poussée. Cela étant dit, la plupart des aménagements apportés à la mesure montrent que la priorité est davantage accordée à l'accroissement du nombre de placements et aux difficultés révélées par la pratique quotidienne plutôt qu'à la prise en compte des effets ou des conséquences de la mesure sur le condamné et ses proches.

1.2.4. Évaluation sommaire de l'expérience

Le préambule de la circulaire du 27 novembre 1998 précise que c'est « après une évaluation approfondie de l'expérience de surveillance électronique [que] le ministre a décidé d'adapter la réglementation en la matière »⁴⁸ et d'ainsi prévoir une extension des conditions d'admissibilité.

On se souviendra en effet que le projet doit faire l'objet d'une évaluation avant l'extension du dispositif à l'ensemble de la Belgique. Le département de droit pénal, de procédure pénale et de criminologie de la Katholieke Universiteit Leuven est désigné pour cette

⁴⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 1-2.

⁴⁶ L. ROBERT, E. STASSART, « Onder elektronisch toezicht gestelden aan het woord: krachtlijnen uit het eerste Belgische onderzoek », in T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT, F. VERBRUGGEN (dir.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?*, op. cit., p. 9.

⁴⁷ Cf. la réponse du ministre de la Justice à la question n° 743 de J. Eeman (VLD) du 2 décembre 1997 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 152, 23 novembre 1998, p. 20743).

⁴⁸ Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1692/IX, *Surveillance électronique*, 27 novembre 1998, p. 1.

tâche. Une recherche-action débute en février 1999, sous la direction de Tony Peters. Un rapport, non publié⁴⁹, est déposé en 2000 par des chercheurs de cette équipe universitaire⁵⁰. Il concerne en très grande partie les éléments propres à la perception et au vécu de la surveillance électronique par les condamnés. On ne trouve cependant pas de trace d'une évaluation systématisée de la mise en œuvre de la surveillance électronique, dont les conclusions seraient rendues publiques et éclaireraient explicitement sur l'opportunité (ou non) d'adopter définitivement cette technologie. En interne, les personnes chargées de mettre en place la surveillance électronique réalisent quant à elles un bilan provisoire après sept mois d'application, mais sans que la diffusion de ce bilan ne dépasse le cercle des personnes directement concernées⁵¹.

Ce n'est donc pas véritablement au regard des résultats de l'expérience pilote et à la suite d'un débat politique que sont prises les décisions successives d'étendre le dispositif à davantage de condamnés, et cela sur un territoire de plus en plus élargi. En mai 1999, le ministre T. Van Parys déclare d'ailleurs souhaiter disposer d'informations supplémentaires avant d'étendre le projet⁵².

Lorsque le gouvernement Verhofstadt I (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev) voit le jour en juillet 1999, avec Marc Verwilghen (VLD) au portefeuille de la Justice, le rôle de la surveillance électronique en tant que régulatrice de la population carcérale est réaffirmé. Son extension à l'ensemble du pays se réalise peu de temps après, sur la base d'une nouvelle circulaire ministérielle, c'est-à-dire sur un fondement essentiellement administratif (cf. *infra*). Cette formule permet en partie de comprendre le faible investissement des mandataires politiques à l'égard d'une mesure qui, pourtant, génère bon nombre d'interrogations. Le résultat est que la surveillance électronique des condamnés s'étend sans qu'il soit question d'encadrement légal (du moins, pas avant 2006) et donc de véritable débat dans l'enceinte du Parlement. On dénombre par ailleurs très peu de questions parlementaires posées à ce sujet durant la période de lancement et, à l'exception d'un député du CVP qui interroge le ministre de la Justice sur le faible nombre de participants à l'expérience⁵³, celles-ci sont principalement informatives. Le député Yves Leterme (CVP) est le seul à avancer des réserves substantielles quant à la surveillance électronique dans une question orale posée en janvier 1998, c'est-à-dire avant le démarrage réel de l'expérience. Y. Leterme s'y est enquis du projet pilote et de ses éventuels aspects problématiques⁵⁴. Il est également le seul parlementaire à s'inquiéter de l'adoption d'un tel dispositif sans que le Parlement ait pu mener de véritable débat à ce sujet. La réponse à sa question est cependant sommaire : seuls les

⁴⁹ La recherche réalisée à cette occasion donne cependant lieu à la publication d'articles scientifiques : E. STASSART, « Expérience de surveillance électronique en Belgique », *op. cit.*, p. 15-25 ; E. STASSART, « Kritische doorlichting van het elektronisch toezicht aan de hand van een belevingsonderzoek », *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, n° 10, 2000, p. 45-51 ; L. ROBERT, E. STASSART, « Onder elektronisch toezicht gestelden aan het woord: krachtlijnen uit het eerste Belgische onderzoek », *op. cit.*, p. 9-33.

⁵⁰ E. STASSART, T. PETERS, S. PARMENTIER, *Elektronisch toezicht. Een belevingsonderzoek bij de eerste groep van deelnemers. Eindrapport*, Bruxelles-Louvain, Ministère de la Justice/Katholieke Universiteit Leuven, 2000.

⁵¹ R. BAS, R. VAN DE VOORDE, *7 maanden pilootproject elektronisch toezicht in België. Tussentijdse interne evaluatie vanuit de gevangenis van Sint-Gillis*, inédit, 1998.

⁵² K. BEYENS, « Toeziën op elektronisch toezicht », *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, n° 10, 2000, p. 24.

⁵³ Cf. la question n° 938 de J. Van Eetvelt (CVP) du 5 octobre 1998 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 150, 9 novembre 1998, p. 20458).

⁵⁴ Question n° 549 d'Y. Leterme (CVP) du 5 janvier 1998 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, C459, 5 janvier 1998, p. 7).

aspects pratiques et techniques de ses interrogations trouvent réponse de la part du ministre de la Justice, tandis que les préoccupations de nature politique sont tout bonnement éludées.

1.2.5. Échos et réactions universitaires

Les plus vives inquiétudes relatives à l'adoption de la surveillance électronique en Belgique émanent principalement de la communauté scientifique, et en particulier de quelques criminologues qui s'interrogent sur l'adoption discrète d'une mesure pourtant propre à renouveler substantiellement les modalités d'exécution et les fonctions de la peine. Ainsi, à quelques années d'intervalle et dans la droite ligne de l'étude réalisée par le département de criminologie de l'INCC, Kristel Beyens et Dan Kaminski se fondent sur les expériences réalisées à l'étranger et examinent le projet belge à la lueur de la littérature internationale pour émettre des avis très réservés⁵⁵. Ces chercheurs passent en revue les divers arguments généralement mobilisés pour plaider en faveur de la surveillance électronique. Ces éléments sont mis en tension avec les risques que l'adoption aveugle d'un dispositif technique peut faire courir à un projet répressif relativement mal défini : humanisation de la sanction *versus* respect de la vie privée et extension du contrôle social, maintien des relations sociales du condamné *versus* pénalisation de l'espace domestique, impact attendu sur la surpopulation pénitentiaire *versus* effet connu d'extension du filet pénal, réduction des coûts *versus* déplacement ou extension de ces coûts à de nouveaux domaines, etc.

Alors que K. Beyens s'interroge sur les fonctions de la peine en réaffirmant la nécessité de s'arrêter sur ce que l'on veut faire faire à la surveillance électronique et ce que l'on attend du condamné qui y est soumis, D. Kaminski, sur la même longueur d'ondes, pose quant à lui la question des stratégies commerciales et de leur impact sur la politique criminelle, et émet de sérieux doutes quant à la recevabilité de ce nouveau « pragmatisme technologique » qui s'imisce soudain dans la pénalité. Il relève par ailleurs les problèmes rencontrés par l'expérience belge, notamment quant à la sélection du public, en montrant que l'extension progressive de l'éligibilité des détenus, tant qu'ils ne présentent pas de problèmes familiaux et relationnels graves (limite posée dans les trois circulaires), « apporte la preuve, *a contrario*, que l'on met en prison des gens qui ne présentent pas de risques pour la sécurité et que l'expérience devra porter sur une population qui présente si peu de "risques" (...) qu'une supervision normale de la libération conditionnelle sans surveillance électronique serait sans doute efficace et surtout suffisante »⁵⁶. Ces deux chercheurs insistent en tout cas sur le manque de lisibilité des objectifs assignés à la peine et émettent de franches réserves quant à la capacité de la surveillance électronique à garantir les retombées attendues en termes de diminution des coûts de la pénalité et de réduction de la surpopulation pénitentiaire.

⁵⁵ K. BEYENS, « Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling? », *op. cit.*, p. 473-498 ; D. KAMINSKI, « Chronique de criminologie. L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre », *op. cit.*, p. 626-658.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 637.

1.3. CONCLUSION

Quelles que soient les critiques et malgré l'absence d'un rapport d'évaluation externe discuté par les parlementaires, il est décidé en 2000, après plus de 30 mois de fonctionnement, d'étendre le système de surveillance électronique à l'ensemble de la Belgique. Cette extension, opérée sous l'égide du ministre de la Justice M. Verwilghen – en application de l'accord de gouvernement et du *Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire* du 31 mai 2000 –, est introduite *de facto* par le biais d'une circulaire datée du 13 octobre 2000, qui abroge les dispositions précédentes et ne prévoit plus de limites territoriales. Il y est également fait état d'un nouvel acteur de la surveillance électronique : le Centre national de surveillance électronique (CNSE)⁵⁷, créé par décision du Conseil des ministres du 30 juin 2000 et opérationnel à partir du 1^{er} octobre suivant. La création du CNSE en tant qu'entité intégrée au Service des cas individuels (SCI)⁵⁸ mais centralisant, en un lieu précis, l'ensemble des services techniques et administratifs en charge de la mesure (les services d'accompagnement social restant décentralisés, selon un principe de proximité⁵⁹) marque le passage de la surveillance électronique à une autre phase : celle de la stabilisation.

⁵⁷ Cf. R. BAS, W. DAMEN, « ET (we) phone (you at) home », *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, n° 10, 2000, p. 8.

⁵⁸ Appellation nouvelle du Service des cas individuels et des grâces. Le SCI est le service en charge de la gestion des détenus condamnés. Il dépend du Ministère de la Justice (puis du Service public fédéral Justice à partir du 15 juillet 2002).

⁵⁹ Les équipes sociales du CNSE seront réparties dans trois centres francophones et cinq néerlandophones.

2. LA PÉRIODE DE STABILISATION (2000-2006)

Le terme de stabilisation est assurément adéquat pour qualifier la période qui suit le printemps 2000. Un printemps marqué par l'envol de la surveillance électronique en Belgique, par la fixation de son mode de fonctionnement au quotidien et par l'adoption d'un rythme de croisière dans son exécution. Car dès l'année 2000, il lui est donné « une structure, un programme, des objectifs et une extension »⁶⁰. Cela ne doit cependant pas faire perdre de vue que la surveillance électronique n'a jamais été réellement stabilisée au niveau réglementaire et n'a eu de cesse d'évoluer et de se transformer durant cette période autant qu'ensuite. Certains problèmes posés sont ainsi restés sans réponse pendant des années. Quant à la circulaire du 13 octobre 2000⁶¹, qui marque le passage de l'expérience pilote à l'extension de la mesure, elle a été suivie, durant cette deuxième période, par pas moins de onze autres circulaires ministérielles. La phase de stabilisation s'est donc située en tension entre l'affermissement d'un véritable modèle de surveillance électronique et les inévitables complications que suscite une telle réalisation. Seront donc examinées ci-après la manière dont s'est progressivement consolidé le modèle belge ainsi qu'un des éléments dont la stabilisation a été acquise avec plus de difficultés, à savoir la garantie d'un revenu minimum aux personnes démunies placées sous surveillance électronique.

2.1. UN MODÈLE EN VOIE DE CONSOLIDATION

Trois éléments sont caractéristiques du modèle de surveillance électronique en train de se construire en Belgique en ce début de XXI^e siècle : son inscription dans des structures carcérales où prévalent des directives administratives et où interviennent, au niveau technique, des opérateurs privés, son élaboration « empirique » ancrée dans la pratique des acteurs de terrain, et sa stabilisation dans un fragile compromis entre des objectifs hétérogènes.

⁶⁰ D. KAMINSKI, P. LALANDE, J.-C. DALLAIRE, « Actualité de la surveillance électronique des condamnés au Québec et en Belgique », *Revue de droit pénal et de criminologie*, volume 81, n° 6, 2001, p. 561.

⁶¹ Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Circulaire n° 1720, *Réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines*, 13 octobre 2000.

2.1.1. Stabilisation structurelle, administrative et technique

Comme cela a été souligné, l'arrivée du CNSE sur la scène de la surveillance électronique représente un moment important de son histoire. S'autonomisant de la prison de Saint-Gilles (le centre névralgique de la surveillance électronique était auparavant dénommé Centre de coordination de la surveillance électronique de la prison de Saint-Gilles⁶²), le personnel qui avait assuré jusqu'alors le suivi des premières personnes placées se voit progressivement renforcé et rejoint une véritable structure d'encadrement disposant de locaux et de matériel adapté à un travail plus intense. Le directeur de la prison de Saint-Gilles, pilote du projet expérimental, reste cependant à la tête du CNSE. Le personnel social encadrant les condamnés, bien que relevant d'un service interne à l'administration pénitentiaire, est spécialement dédié à la surveillance électronique. Quant aux individus placés sous contrôle, fréquemment appelés « détenus » dans la pratique courante (le terme apparaît d'ailleurs dans certaines circulaires⁶³), ils continuent à être rattachés à une prison mère, au rôle de laquelle ils sont inscrits. Dès lors, malgré le changement opéré, ces quelques éléments semblent être les indices que le détachement réalisé par rapport à la structure carcérale est encore très relatif. La question du statut du CNSE restera d'ailleurs longtemps indéterminée. S'agit-il, sous une forme virtuelle, de la 34^e prison du pays⁶⁴ ? Si, à cette époque, des éléments comme le statut du personnel et du condamné plaident pour l'envisager comme tel⁶⁵, d'autres aspects (principalement, son champ d'action situé dans le milieu ouvert) peuvent laisser entendre qu'il s'agit d'une structure autonome disposant d'un statut particulier au sein de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, la circulaire du 13 octobre 2000 (qui abroge les précédentes) réaffirme l'idée que la surveillance électronique a le statut spécifique de « modalité d'exécution des peines » et, plus précisément, de la peine de prison. Comme dans le projet pilote, seules des personnes déjà condamnées à une peine de prison ferme peuvent bénéficier de la mesure et il ne s'agit toujours pas d'une peine à part entière (cf. *infra*). Mais si la circulaire rappelle qu'il convient de rechercher des solutions alternatives à la prison et laisse entendre que la surveillance électronique peut y concourir, elle insiste aussi sur l'objectif de réparation à l'égard des victimes, cher au ministre M. Verwilghen à la suite de l'affaire Dutroux. Cet objectif particulier, relativement nouveau par rapport à la rhétorique qui a accompagné jusqu'alors la mesure, devient ainsi celui auquel est indexée la finalité de réinsertion prévue initialement⁶⁶. Comme il a été dit plus haut, la

⁶² Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Cellule étude mesures, Circulaire n° 1692/IX, *Surveillance électronique*, 27 novembre 1998, p. 4.

⁶³ Cf. par exemple Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Cellule mesures, Circulaire n° 1720-ter, *Modification de la circulaire n° 1720 du 13 octobre 2000 relative à la réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines*, 22 février 2001, p. 1.

⁶⁴ C'est en tout cas ce qui y est affirmé, au départ de l'organigramme de l'administration pénitentiaire, par T. MOREAU, P. REYNAERT, « La surveillance électronique : liberté virtuelle ou prison virtuelle ? », *op. cit.*, p. 195.

⁶⁵ Cf. D. KAMINSKI, M.-S. DEVRESSE, « De la surveillance électronique à la surveillance électronique. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du baguage », in F. TULKENS, Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN (dir.), *La peine dans tous ses états. Hommage à Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 340.

⁶⁶ Sur le point de vue du ministre M. Verwilghen au sujet de la fonction réparatrice de la surveillance électronique, cf. M.-S. DEVRESSE, H. LUYPAERT, *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique*, *op. cit.*, p. 47.

surveillance électronique est ouverte à une pluralité d'objectifs et il semble bien qu'à ce moment personne ne prend l'initiative d'opérer un quelconque arbitrage parmi ceux-ci. Tout au plus ajoute-t-on un objectif à ceux avancés précédemment.

En raison de sa moindre fiabilité (des défaillances ont en effet été observées) le système de reconnaissance vocale est abandonné. Seul le système du bracelet placé à la cheville des condamnés est retenu pour assurer leur surveillance, surveillance limitée à l'enregistrement des entrées et sorties du domicile. Le box domiciliaire reste toujours relié à un téléphone fixe – dispositif qui, en 2004, se modernisera et permettra une connexion par téléphone mobile. Un contrat est conclu à cet effet avec l'entreprise privée Elmo-Tech⁶⁷ sur une base quotidienne de 300 boxes domiciliaires installés et bracelets activés. Cet objectif sera atteint en juin 2001⁶⁸.

Le matériel n'est pas acheté par le CNSE : l'État belge, dans le cadre d'un contrat de sous-traitance avec la firme Alert Service (anciennement Belgacom Alert Service), utilise le matériel électronique EMS « early release » produit par la firme israélienne Elmo-Tech (Electronic Monitoring Technologies), dont le siège social se situe à Tel-Aviv⁶⁹. Si Elmo-Tech n'intervient pas directement dans le processus de surveillance des condamnés belges, un bref coup d'œil sur le site Internet de l'entreprise permet à l'époque de comprendre combien la firme opère un lien fort entre, d'une part, les produits techniques dont elle assure la vente et, d'autre part, de réels objectifs de politique criminelle. Ainsi, la firme met l'accent sur le travail commun réalisé avec les États pour la conception des systèmes de surveillance, en précisant combien les potentialités techniques de ses outils rencontrent (ou anticipent ?) les besoins en matière pénale. Toute la prose de l'entreprise contribue elle-même à la définition d'objectifs pénologiques. Des considérations sont émises sur la réinsertion, la lutte contre la récidive, etc. Les effets positifs de la surveillance électronique sont bien entendu mis en exergue, telle la réduction des contacts directs et « inutiles » avec les délinquants. « Le modèle dominant », souligne un rapport de recherche réalisé par les départements de criminologie de l'UCL et de la VUB, « est que la réinsertion ne s'envisage pas sans un dispositif de surveillance, comme le précise très clairement cette formule trouvée sur le site : "À mesure que la réinsertion des personnes condamnées joue un rôle de plus en plus important dans les programmes correctionnels, le besoin d'une surveillance maximum en dehors des établissements s'accroît" »⁷⁰.

Au-delà de ces considérations techniques et économiques, on remarque que la circulaire du 13 octobre 2000, même si elle conserve bon nombre de points communs avec les dispositions prises durant la phase de test, se replace au point de départ en clarifiant au maximum le fonctionnement de la mesure, son champ d'application et les réactions à adopter en cas de défaillance du condamné (elles sont diverses et peuvent toujours

⁶⁷ La société Elmo-Tech est une filiale de la firme israélienne Dmatek existant depuis 1990. Il est à noter que plusieurs sociétés se partagent le marché de la surveillance électronique en Europe : Elmo-Tech (Dmatek), Securiton, Belgacom (Securitas), ADT Monitoring, Serco Monitoring, Serco Geografix, Guidance control, Group 4 securicor, etc.

⁶⁸ R. BAS, P. PLETINCX, « Vuil water blust ook vuur: naar een (rechts)positie voor elektronisch toezicht », *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, n° 32, 2005, p. 37.

⁶⁹ M.-S. DEVRESSE, H. LUYPAERT, *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique*, op. cit., p. 99.

⁷⁰ *Ibidem*. Le site Internet www.elmotech.com sur lequel figuraient les citations relevées par les chercheurs n'est aujourd'hui plus accessible, la firme n'existant plus.

aller jusqu'à la réincarcération). Les catégories des bénéficiaires sont quant à elles simplifiées : on distingue désormais les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal excède trois ans, de ceux dont le total n'excède pas cette durée⁷¹. Le texte énonce aussi de nouvelles restrictions d'accès, de même qu'une série de contre-indications. Il réduit à nouveau les coûts pour le condamné et opère un phasage dans la mise à exécution de la mesure. Si ces éléments, beaucoup plus clairement énoncés, permettent à la surveillance électronique de trouver ses marques, il faut tout de même préciser que la réglementation d'octobre 2000 est suivie de six autres circulaires (dont une consistant en un *erratum*) réadaptant à nouveau les conditions d'éligibilité dans une visée toujours plus extensive⁷² ou réglant à leur tour des problèmes divers (types de documents à transmettre au Service des cas individuels, adaptation du montant des frais supportés par le condamné, organisation des congés pénitentiaires, remboursement des prestations de soin de santé, etc.).

Ces diverses réglementations se succèdent à un rythme rapide avant de voir adopter un nouveau texte le 9 août 2002, qui, bien que lui-même suivi de cinq nouvelles circulaires durant la période examinée ici (en grande partie relatives aux moyens d'existence des personnes placées), précise davantage la portée de la surveillance électronique, réadapte les conditions d'éligibilité et stabilise le dispositif durant quatre ans. Le rythme réglementaire apparaît donc particulièrement soutenu et il est clair qu'une telle multiplication de textes suscite bien des réactions critiques, notamment de la part du personnel du CNSE. À cette critique, il est invariablement répondu (notamment par la hiérarchie) que, pour une matière aussi complexe et évolutive, la réglementation par voie de circulaires se montre beaucoup plus flexible et adaptée que tout autre moyen⁷³.

La mesure de surveillance électronique se construit dès lors au fil des directives apportées par voie ministérielle et administrative. Aucune formalisation légale ne voit le jour pendant cette période, ce qui dispense *de facto* le Parlement de prendre une position à ce sujet, sinon par le biais de quelques questions. Mais si la surveillance électronique s'édifie progressivement sur une base réglementaire, ses fondements bénéficient tout autant d'une notable assise empirique.

2.1.2. Ancrage empirique du modèle

L'analyse de la période de stabilisation de la surveillance électronique, marquée par la professionnalisation de son encadrement ainsi que par une intensification des placements, révèle que, sur le terrain, il n'est pas question de s'accommoder longtemps de la faiblesse de départ du projet pénologique. Une fois en présence des condamnés, des méandres de leur trajectoire judiciaire et sociale, l'exigence de produire un horaire à contrôler

⁷¹ La circulaire n° 1720 prévoit cependant un ensemble de sous-catégories spécifiques sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici.

⁷² Cf., par exemple, le retrait de l'exigence de titre de séjour valable dans Ministère de la Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, Circulaire n° 1727, *Réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines*, 12 avril 2001, p. 2-3.

⁷³ R. BAS, P. PLETINX, « Vuil water blust ook vuur: naar een (rechts)positie voor elektronisch toezicht », *op. cit.*, p. 37.

pour rendre effectif un contrôle assisté électroniquement appelle naturellement une réflexion sur la peine, sur son adaptation à la singularité des personnes et sur le contenu effectif à donner à cette mesure. Dès lors, si la promotion du principe est assurée par le monde politique, il semble que, en définitive, c'est à l'administration qu'il revient de proposer des modalités d'action et de se débrouiller discrètement avec le flou du projet et la résolution de problèmes non anticipés⁷⁴. Le CNSE, devient dès lors, comme l'est sans doute toute institution assurant le lancement d'une nouvelle mesure, une sorte de laboratoire chargé de donner forme à la surveillance électronique et d'en garantir la cohérence en même temps qu'il doit faire face aux difficultés multiples et variées qui ne manquent pas de se poser⁷⁵. Il se positionne d'ailleurs progressivement en acteur-clé de la négociation et de la rédaction des circulaires ministérielles qui jalonnent toute l'évolution de la mesure jusqu'à aujourd'hui.

Dans cette perspective, les choix posés par le CNSE en termes organisationnels et pratiques peuvent difficilement s'expliquer unilatéralement. Ils résultent en effet d'une combinaison complexe entre une vision et une conception particulière de la mesure soutenue par certains travailleurs (et certainement par la direction), des impératifs pragmatiques liés à des exigences techniques et des contraintes budgétaires, administratives ou juridiques (relatives autant au droit du travail qu'à la procédure pénale). Il n'en demeure pas moins que, durant cette période de stabilisation, on assiste à l'émergence d'un modèle cohérent que l'on peut qualifier de « modèle d'activation », qui sera souvent présenté, sur la scène internationale en tant que modèle belge⁷⁶ et qui, bien que naissant du terrain, fait l'objet d'une sérieuse documentation.

En juin 2000, le directeur du CNSE et un avocat du barreau d'Anvers publient ainsi un article de fond qui présente la philosophie du projet et la façon dont celui-ci se réalise concrètement (et prudemment) sur le terrain, soulevant au passage certaines difficultés d'exécution, des problèmes (notamment éthiques) et des risques pour l'avenir⁷⁷. Le texte se réfère aussi à une recherche réalisée à ce sujet aux Pays-Bas, dont le système semble inspirer la pratique belge. On y voit très clairement se dégager un modèle précis. Celui-ci se caractérise par la volonté de remplir l'horaire du condamné par toute une série d'activités, dont la plupart sont orientées vers un objectif de réinsertion ou de maintien de la socialisation. Ainsi, au lieu d'envisager le simple contrôle de la présence passive au domicile, la réalisation personnalisée et concertée, avec le condamné, d'un programme et d'un horaire détaillé, permet au contraire à la technologie de vérifier que celui-ci est, selon le schéma convenu, actif dans l'exécution de sa peine et que cette mobilité est orientée vers un projet d'insertion. La technologie vient dès lors en support du contrôle de ce programme. Par ailleurs, un ensemble de conditions individualisées – reliées, par exemple, à l'objectif de réparation à l'égard des victimes

⁷⁴ M.-S. DEVRESSE, « (Toute) petite histoire belge de l'évolution des discours politiques en matière de surveillance électronique », in M. A. NIGGLI, M. JENDLY (dir.), *Strafsystem und Öffentlichkeit: zwischen Kuscheljustiz und Scharfrichter. Système pénal et discours publics : entre justice câline et justice répressive*, Berne, Stämpfli, 2000, p. 32.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ K. BEYENS, R. BAS, D. KAMINSKI, « Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair onstoppingsmiddel », *op. cit.*, p. 29 ; S. GOOSSENS, « Elektronisch toezicht als efficiënte en effectieve vorm van strafuitvoering: waar staan we? », in T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT, F. VERBRUGGEN (dir.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?*, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁷ R. BAS, W. DAMEN, « ET (we) phone (you at) home », *op. cit.*, p. 7-18.

ou à des injonctions thérapeutiques ou formatives – assortissent la plupart des mesures de surveillances électroniques accordées durant cette période, ce qui permet donc de les intégrer rationnellement dans un programme horaire.

Le travail social qui accompagne la surveillance électronique semble donc se distinguer de celui effectué en maisons de justice, à la fois par l'importance de la dynamique de contrôle, par l'intensité du suivi et par la préférence accordée à un encadrement laissant peu d'autonomie au condamné. Cette caractéristique fera d'ailleurs l'objet de nombreuses discussions au sein du personnel social du SPF Justice, les équipes sociales de la surveillance électronique ayant un statut différent de celle des maisons de justice et n'étant soumises ni à leurs principes de fonctionnement ni à leur éthique de travail ⁷⁸.

L'option de l'activation a pour corollaire un programme assez chargé pour les condamnés, autant que pour les travailleurs qui les encadrent, qu'il s'agisse des travailleurs sociaux ou des agents du *monitoring* chargé de la surveillance au sens strict devant les écrans. En effet, ce modèle individualisé d'activation suppose d'accorder une place prépondérante au suivi quotidien, ainsi qu'à la rencontre et à la concertation avec la personne qui porte le bracelet. Le travailleur social chargé de son suivi, à l'instar du personnel du *monitoring*, travaille beaucoup par contacts téléphoniques. Mais il est aussi amené à se déplacer régulièrement au domicile des personnes afin d'assurer l'encadrement intensif. Un contact est également établi avec les familles ou les proches accueillant la personne placée, leur soutien étant envisagé comme un élément très important du succès de la mesure ⁷⁹. Des observations réalisées au CNSE à cette époque montrent en effet que les assistants sociaux de la surveillance électronique réalisent des enquêtes sociales préalables au placement et rencontrent les membres de la famille. Ils se rendent régulièrement au domicile des condamnés, font face aux problèmes techniques qui se posent fréquemment, aident à la compréhension du fonctionnement de la mesure, de ses exigences et de son encadrement administratif particulièrement complexes, ils se montrent également très disponibles pour toutes les requêtes liées aux exigences horaires et examinent les demandes dans le détail ⁸⁰. Le personnel nécessaire est donc relativement important, mobile et occupé par un nombre limité de dossiers.

Du point de vue du condamné, le contrôle est donc étroit : il se trouve suivi par le CNSE, qui applique, dans une large mesure, une logique très proche de celle qui a cours en milieu carcéral. La liberté est très limitée, l'encadrement strict, la justification permanente. Tout problème posé dans le respect horaire doit faire l'objet d'une attestation officielle qui garantit sa véracité. L'échec, en cas de problèmes répétés dans le respect des horaires et des conditions, se solde d'ailleurs par un retour en prison. Le modèle d'activation, s'il poursuit des visées de socialisation, se montre avant tout très marqué par l'esprit pénitentiaire. L'appareillage technologique prend donc un sens particulier qui distingue la mesure des mesures probatoires traditionnelles qui ne sont pas

⁷⁸ À ce sujet, cf. T. DAEMS, « Wat met het rottweilergehalte van de gecontroleerde? Begeleiding én controle: rolonduidelijkheid in elektronisch toezicht », *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, n° 10, 2000, p. 33-40 ; K. BEYENS, R. BAS, D. KAMINSKI, « Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair ontstoppingsmiddel », *op. cit.*, p. 36-37.

⁷⁹ K. BEYENS, M.-S. DEVRESSE, « Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst? », in T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT, F. VERBRUGGEN (dir.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?*, *op. cit.*, p. 66.

⁸⁰ M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, « Surveillance électronique des justiciables. Sur le métier cent fois l'ouvrage », *op. cit.*, p. 233.

assistées technologiquement. Cette pratique spécifique s'élabore avec et autour du bracelet, en tentant de rendre celui-ci fonctionnel malgré les défaillances dont il peut parfois faire preuve⁸¹. Elle contribue ainsi à construire graduellement une forme de savoir-faire certes artisanal, mais relativement efficace (le système fonctionne incontestablement) et qui tire une véritable force de sa conception empirique⁸².

Cela dit, la rigidité imposée par la technique et sa précision rend extrêmement compliqué le quotidien de certains condamnés. Les horaires, à respecter à la minute près, dénie toute forme d'imprévisible. Grèves impromptues, files d'attente, pannes, accidents, malaises, etc., bref, tout ce qui relève de l'inattendu et qui, finalement, jalonne la vie quotidienne ne peut prendre place dans le dispositif, si ce n'est au terme de négociations et de justifications parfois très pénibles et toujours compliquées. Par ailleurs, la mesure n'est pas dénuée d'absurdité, comme dans cette situation souvent prise en exemple où il est impossible à un condamné d'accéder à son propre grenier simplement parce que celui-ci est hors de portée du système de détection. Le monde dans lequel évolue le condamné se trouve ainsi reconfiguré par les exigences propres à la technologie, au point que l'on peut parfois se demander si ce n'est pas cet environnement qui apparaît « virtuel » dans la surveillance électronique, et non plus la prison⁸³. Reste que, dans le cadre du suivi interindividuel prévu par le programme, des discussions peuvent avoir lieu et des explications sont encore possibles, chaque dossier étant évalué au cas par cas.

2.1.3. Réalisation d'un fragile compromis

Le modèle ainsi adopté en Belgique durant cette période permet finalement la réalisation d'un compromis viable entre deux objectifs potentiellement contradictoires⁸⁴. Ces deux objectifs renvoient en effet, d'un côté, à des visées de régulation du système carcéral (réduire la population détenue, moderniser la politique pénitentiaire, lutter contre la surpopulation, diminuer les coûts, etc.), visées concentrées sur le fonctionnement de l'institution elle-même et, de l'autre, à des objectifs plus substantiels au niveau de la sanction, focalisés plutôt sur le condamné et cherchant à donner un sens à sa peine (en l'occurrence, la réparation, la réinsertion ou la réduction des effets dommageables de l'incarcération) et un sens au port du bracelet. Le maintien de la surveillance

⁸¹ À cette époque, la technologie n'est pas encore entièrement au point, notamment dans le cadre des bains et douches, l'eau et la fonte faisant parfois obstacle à la transmission des ondes (cf. C. CARDET, *Le placement sous surveillance électronique*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 38). Par ailleurs, la qualité des lignes téléphoniques peut également avoir son importance, toute coupure ou brouillage étant problématique. Enfin, bon nombre de défaillances humaines sont relevées, qu'il s'agisse de problèmes organisationnels ou d'erreurs opérées dans le cadre des manipulations techniques (encodage des horaires tardifs, oubli de téléchargement d'informations vers le box, etc.).

⁸² M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, « Surveillance électronique des justiciables. Sur le métier cent fois l'ouvrage », *op. cit.*, p. 232.

⁸³ M.-S. DEVRESSE, « Innovation pénale et surveillance électronique : quelques réflexions sur une base empirique », *Champ pénal. Penal field* [en ligne], 2007.

⁸⁴ Cf. D. KAMINSKI, M.-S. DEVRESSE, « De la surveillance électronique à la surveillance électronique. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du baguage », *op. cit.*, p. 341. Cf. aussi K. BEYENS, M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, H. LUYPAERT, « Over het "eigen" aardige karakter van het elektronisch toezicht in België », *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, n° 116, 2007, p. 14 ; K. BEYENS, D. KAMINSKI, « Is the Sky the Limit? Eagerness for Electronic Monitoring in Belgium », in M. NELLIS, K. BEYENS, D. KAMINSKI (dir.), *Electronically Monitored Punishment: International and Critical Perspectives*, Londres-New York, Routledge, 2013, p. 163.

électronique dans un statut de modalité d'exécution de la peine de prison, non seulement protège du risque d'une débordante extension du filet pénal, mais il accorde aussi au bracelet un rôle très précis de rappel physique de la peine, d'accessoire sensible de son exécution⁸⁵. Le bracelet de surveillance est donc utilisé de manière à ce que cohabitent l'objectif régulateur et le projet pénologique en une même mesure d'activation.

Cette configuration n'est pourtant pas la seule envisageable. La contradiction possible entre ces deux objectifs renvoie d'ailleurs au fait que ce qui peut être favorable à l'institution ne l'est peut-être pas au condamné ou inversement, et le compromis opéré peut se montrer fragile (cf. *infra*). Cela étant dit, si un tel accommodement permet au modèle qui vient d'être décrit de se mettre en place et de perdurer en Belgique pendant environ six ans, c'est notamment parce que, dans un premier temps, le projet n'est pas trop ambitieux. C'est aussi parce que les objectifs régulateurs et substantiels qui viennent d'être exposés sont principalement poursuivis à des niveaux distincts et par des acteurs différents, soit, d'un côté, les mandataires politiques, ancrés dans des préoccupations systémiques et fonctionnelles, et de l'autre, les professionnels de la surveillance électronique, soucieux de poursuivre un projet pénal avec leur public.

Un coup d'œil du côté des responsables politiques permet en effet de réaliser qu'il y a, de leur part, une survalorisation des objectifs régulateurs de cette mesure, les bénéfices attendus devant profiter prioritairement à l'institution. Comme le souligne la Cour des comptes, amenée à se pencher sur la question⁸⁶, une analyse des notes de politique générale en matière de justice « met en exergue que la surveillance électronique est considérée, dans la période 2000-2004, comme une mesure de lutte contre la surpopulation carcérale ». Les notes de 2001, 2002 et 2003 la désignent en effet comme « le » remède à l'inflation pénitentiaire et lui attribuent toujours cet objectif en priorité. Les notes qui suivent jusqu'en 2006 la présentent plus modestement comme un moyen de « limiter le recours à l'incarcération », en soulignant davantage des finalités de réinsertion. Mais l'enjeu institutionnel reste toujours très présent.

Le relevé des questions parlementaires posées aux deux ministres de la Justice qui se succèdent durant cette période – Marc Verwilghen (VLD) dans le gouvernement Verhofstadt I puis Laurette Onkelinx dans le gouvernement Verhofstadt II (VLD/PS/MR/SP.A–Spirit) – confirme également cette observation. Lorsqu'il est question de la surveillance électronique dans les interpellations des parlementaires, non seulement, personne ne laisse entendre qu'elle ne serait pas opportune, pas adéquate ou pas efficace, mais surtout, dans la formulation même des questions, se dégage clairement une appréciation extrêmement positive, et cela tous partis confondus. Alors qu'il s'agit d'un dispositif au fonctionnement et aux effets complexes, personne ne s'interroge sur ce que l'on fait faire concrètement au détenu, sur la pénibilité de la mesure, sur son impact familial, sur son effet en termes de récidive, sur les progrès réalisés en matière de réparation, etc. Seuls les coûts de la mesure et l'objectif de lutte contre la surpopulation pénitentiaire sont évoqués et l'on discerne très distinctement une obsession du chiffre parmi les élus. Ainsi, plus de 15 questions écrites sont adressées directement aux deux ministres successifs afin, simplement, de savoir le nombre de personnes placées et les

⁸⁵ D. KAMINSKI, M.-S. DEVRESSE, « De la surveillance électronique à la surveillance électronique. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du baguage », *op. cit.*, p. 341.

⁸⁶ Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale* [Rapport transmis à la Chambre des représentants], Bruxelles, décembre 2011, p. 77.

possibles évolutions quantitatives, questions posées principalement par des parlementaires VLD et Vlaams Blok/Belang, pour lesquels il semble que la surveillance électronique représente un vif centre d'intérêt. On remarque aussi un faible investissement des francophones dans le débat à ce sujet. Par ailleurs, la surveillance électronique est un thème que les deux ministres de la Justice mobilisent continuellement dans les réponses qu'ils apportent aux questions relatives à la situation des prisons belges durant cette période et en particulier au problème de surpopulation. La surveillance électronique est systématiquement présentée comme une des solutions les plus adéquates à cet égard, M. Verwilghen allant jusqu'à affirmer à la sénatrice Clothilde Nyssens (CDH), en 2003, malgré une population carcérale élevée par rapport aux places disponibles (9 400 détenus⁸⁷ pour une capacité d'un peu plus de 7 800 à l'époque⁸⁸) que, grâce à l'adoption de mesures telles que la surveillance électronique, « la surpopulation a été largement contenue »⁸⁹.

Au-delà du reflet d'une inquiétude pour l'occupation du parc carcéral, le questionnement quantitatif renvoie également à un souci vis-à-vis de l'ampleur et de la vitesse du déploiement de la surveillance électronique en Belgique (les questions relatives aux statistiques sont assorties la plupart du temps d'un intérêt pour la répartition géographique des personnes placées), et cela d'autant plus que, après une période test relativement lente, le nombre de placements reste encore très bas. Ainsi, pour l'année 2000, seuls 48 détenus ont bénéficié d'une surveillance électronique⁹⁰. Sous la pression politique, les placements ne cessent cependant d'augmenter : 142 bracelets sont en activation en date du 1^{er} mars 2001, 271 au 1^{er} mars 2002, 279 au 1^{er} mars 2003 et ainsi de suite jusqu'à atteindre 326 au 1^{er} mars 2006⁹¹. Cette obsession chiffrée n'est pas l'apanage des parlementaires. L'accord du gouvernement Verhofstadt I de juillet 1999⁹² envisageait d'étendre la surveillance électronique territorialement, le ministre de la Justice annonce un placement de 300 condamnés minimum pour la fin décembre 2001⁹³. Quant à lui, l'accord du gouvernement Verhofstadt II de juillet 2003 énonce que « la surveillance électronique sera (...) étendue à au moins 1 000 unités »⁹⁴, fixant par là un seuil particulièrement important qui dépasse dans une large mesure la capacité d'absorption du CNSE en termes de matériel disponible (bracelets, box, etc.) et de personnel encadrant. Les annonces quantifiées émanant du monde politique se succèdent à un tel rythme que les trois directeurs (principal et adjoints) en charge du CNSE publient en 2003

⁸⁷ Cf. la réponse du ministre de la Justice à la question n° 2-1271 de C. Nyssen (CDH) du 13 mars 2003 (Sénat, *Annales*, 2-275, 13 mars 2003).

⁸⁸ « Population détenue », *Statistics Belgium*, <http://statbel.fgov.be>.

⁸⁹ Question n° 2-1271 de C. Nyssen (CDH) du 13 mars 2003 (Sénat, *Annales*, 2-275, 13 mars 2003).

⁹⁰ Il importe de distinguer, à l'instar des statistiques pénitentiaires, la comptabilisation des flux d'entrée et de sortie de celle du nombre de placements mesurés en « stock » à jour fixe.

⁹¹ « Population détenue », *Statistics Belgium*, <http://statbel.fgov.be>. Ces données chiffrées proviennent de Statbel, dont la source est la Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice (EPI). Il est cependant à noter que, en l'absence de la diffusion de données émanant directement du CNSE, les sources secondaires qui renseignent sur le nombre annuel de placements (ou sur le nombre de condamnés sous bracelet à date fixe) apparaissent parfois non concordantes en raison, sans doute, de la prise en compte d'une autre unité de compte ou d'une date de référence différente. Ainsi, ces données de Statbel ne correspondent pas à celles (longitudinales) évoquées à la Chambre des représentants lors de la justification du budget général des dépenses concernant le département de la Justice en 2009 (Chambre des représentants, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009*, DOC 52 1596/001, 21 novembre 2008).

⁹² Accord du gouvernement Verhofstadt I, *La voie vers le 21^e siècle*, juillet 1999.

⁹³ Cf. « Surveillance électronique », Communiqué de presse du ministre de la Justice, 30 juin 2000.

⁹⁴ Accord du gouvernement Verhofstadt II, *Une Belgique créative et solidaire*, juillet 2003, p. 73.

un article d'actualité au titre très significatif : « *Elektronisch toezicht onder de hamer: 300, 450, 1 000, 2 000... wie biedt meer?* » (« La surveillance électronique aux enchères : 300, 450, 1 000, 2 000... qui dit mieux ? ») ⁹⁵.

C'est sans doute là que se situe l'élément le plus fragile du compromis pragmatique de la surveillance électronique « à la belge ». Car pour maintenir le projet dans une perspective d'activation, un personnel nombreux est requis afin d'exécuter les tâches variées de contrôle et d'encadrement social que suppose le travail avec des personnes surveillées électroniquement. Placer davantage de personnes sous bracelet nécessite dès lors, soit de procéder à des investissements plus importants afin de recruter davantage de personnel, soit de réduire les prestations de ce personnel, c'est-à-dire prendre le risque de porter atteinte au modèle qui s'est construit progressivement. Ainsi, en 2003, le personnel du CNSE issu des équipes sociales, pressé d'augmenter les placements, tire la sonnette d'alarme en organisant une grève de plusieurs mois, afin de protester contre le fait que le nombre de condamnés à prendre en charge s'accroît progressivement sans que rien ne soit modifié dans leur cadre et leur procédure de travail ⁹⁶. À la question parlementaire de la sénatrice C. Nyssen à ce sujet, le ministre M. Verwilghen répond que « les tensions sociales (...) constituent une maladie de jeunesse du projet ». Le ministre ajoute qu'un audit interne a conclu que le cadre existant (à ce moment-là, 48 personnes pour assurer le travail à domicile avec 300 condamnés) est suffisant, « moyennant révision de certains aspects de la surveillance électronique » ⁹⁷. Il envisage tout de même le recrutement de personnel supplémentaire, tout en laissant la porte ouverte à une possible révision des tâches et du type de prestations à fournir à l'égard des condamnés.

2.2. LES RESSOURCES DU CONDAMNÉ, UNE DIFFICULTÉ NON ANTICIPÉE

Un élément particulièrement complexe à stabiliser pendant la période 2000-2006 renvoie quant à lui aux moyens d'existence et au statut social des personnes placées sous surveillance électronique.

Le statut juridique de ces personnes déborde en effet très largement de leur rapport avec les instances pénales. Administrativement et juridiquement, elles sont situées dans une sorte de paradoxe : alors qu'elles sont inscrites au rôle de la prison, elles évoluent en liberté. Cette situation est complexe car le transfert de l'univers carcéral à la vie libre a pour effet de soustraire le condamné à la dépendance matérielle qui s'opère *de facto* en prison et de replacer celui-ci, alors qu'il conserve son statut de détenu, face à la

⁹⁵ K. ROMBAUT, P. PLETINCX, R. BAS, « Elektronisch toezicht onder de hamer: 300, 450, 1 000, 2 000... wie biedt meer? », *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, n° 99, 2003, p. 14-16.

⁹⁶ En novembre 2000, les services psycho-sociaux des établissements pénitentiaires protesteront également contre l'ajout, à leur charge de travail (et sans moyen supplémentaire), des enquêtes internes envisagées préalablement à l'octroi de la surveillance électronique à des personnes déjà détenues, cela en refusant d'exécuter toute nouvelle mission (cf. D. KAMINSKI, P. LALANDE, J.-C. DALLAIRE, « Actualité de la surveillance électronique des condamnés au Québec et en Belgique », *op. cit.*, p. 563).

⁹⁷ Question n° 2-1271 de C. Nyssen (CDH) du 13 mars 2003 (Sénat, *Annales*, 2-275, 13 mars 2003).

responsabilité d'assurer sa propre subsistance, sinon celle de sa famille⁹⁸. En d'autres termes, les frais de logement, de nourriture et les autres dépenses auparavant assumées par la prison passent à la charge du condamné. En outre, les personnes ont besoin d'un minimum de ressources, non seulement pour (sur)vivre au quotidien, mais également pour supporter les frais directs et indirects⁹⁹ qu'occasionne le fait d'être sous surveillance électronique – mesure qui suppose réglementairement d'avoir un lieu d'hébergement et l'accès à un téléphone fixe ou mobile (cf. *supra*). Depuis les débuts du projet pilote, des questions se posent quant au statut à prendre en compte (détenu ou personne en liberté ?) dans des domaines tels que le droit aux allocations de chômage, le droit au revenu d'intégration sociale, les soins de santé, les indemnités d'incapacité de travail, les allocations familiales, les allocations des personnes handicapées, les maladies professionnelles, etc.

S'il est impossible d'aborder ici la complexité et le détail de la situation des personnes placées en surveillance électronique face à chacun de ces droits et avantages sociaux spécifiques, il importe de souligner que cette question se pose progressivement au CNSE, au fur et à mesure des demandes et des conflits institutionnels que celles-ci suscitent. Les problèmes posés démontrent ainsi que rien n'a été envisagé à ce sujet préalablement à la mise en place de la surveillance électronique. Par exemple, dans un premier temps, le droit aux allocations de chômage est systématiquement refusé aux personnes qui bénéficient d'un bracelet, en raison d'une interprétation stricte de la loi qui dénie aux détenus la possibilité d'en percevoir (des accords et des dispositions sont pris en 2004 afin de permettre une interprétation extensive de la réglementation en la matière et lever les obstacles à cet octroi¹⁰⁰). Avant 2004, cette situation a des répercussions en cascade, puisque les personnes sans emploi et sans revenus de remplacement se tournent vers les CPAS afin de faire valoir leurs droits à l'intégration sociale pour percevoir le minimex. La diversité des réactions au niveau local (certains CPAS font le choix de l'octroyer alors que d'autres pas) est telle que des actions en justice sont introduites au regard de ces disparités. L'incertitude juridique en la matière contribue ainsi pendant un certain temps à générer un véritable flou dans ce domaine, flou qui est levé en 2002 lors de la réforme du droit à l'intégration sociale : est alors adoptée, par arrêté royal, une disposition spécifique qui refuse le droit au revenu d'intégration¹⁰¹, assimilant dès lors les personnes placées sous surveillance électronique aux individus incarcérés.

La conséquence directe de cette assimilation est que le SPF Justice se trouve placé devant l'obligation de pourvoir à l'entretien des détenus sous surveillance électronique, comme il le fait pour les détenus ordinaires. Le Conseil des ministres du 16 octobre 2002 avalise donc l'idée que le SPF assurera cette obligation au moyen du versement aux

⁹⁸ M.-S. DEVRESSE, H. LUYPAERT, *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique*, op. cit., p. 66.

⁹⁹ Par frais directs, il est entendu ici tout ce que le condamné doit payer lui-même pour son placement (ligne téléphonique fixe ou portable, coût des communications, caution, contribution aux frais, déplacements vers le CNSE, frais liés à l'éventuelle dégradation du matériel, etc.) et, par frais indirect, tout ce que coûte l'adaptation au mode de vie spécifique que suppose la surveillance électronique (par exemple, le recours plus fréquent à la livraison des courses hebdomadaires, au taxi afin de respecter l'horaire en cas de problème dans les transports en commun, l'achat d'un second téléphone, etc.).

¹⁰⁰ Cf. M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2012, p. 334.

¹⁰¹ Article 39 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

personnes sous surveillance électronique, d'une allocation journalière destinée à couvrir leurs frais de logement et de nourriture¹⁰². Une controverse en chassant une autre, des débats sont alors rouverts à propos du montant de cette allocation. Un problème subsiste en effet : l'allocation étant moindre que le revenu d'intégration sociale¹⁰³, certains condamnés s'adressent à nouveau aux CPAS afin de demander le montant de la différence entre leur allocation et le revenu d'intégration sociale, en mobilisant leur droit à l'aide sociale, une aide octroyée au cas par cas et qui peut être accordée lorsque les revenus ne permettent pas de mener une vie conforme à la dignité humaine¹⁰⁴. Une concertation doit dès lors se mettre en place entre les ministres de la Justice, du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économies sociale, tous compétents dans ce domaine – ce qui, bien sûr, demande un certain temps (ainsi, en 2006, l'allocation de remplacement du SPF Justice n'est toujours pas alignée sur le montant du revenu d'intégration)¹⁰⁵.

Après avoir souligné le faible intérêt des parlementaires concernant la surveillance électronique, il importe de remarquer que le thème des droits sociaux et de l'allocation journalière constitue, à côté des enjeux chiffrés, l'un des rares domaines suscitant des questionnements à la Chambre pendant la période de stabilisation et, surtout, le seul dans lequel les tendances politiques se distinguent. Notons ainsi, entre autres, le contraste entre les interventions de députés du Vlaams Blok (s'inquiétant d'un éventuel accès au minimex qui créerait le sentiment « d'un luxe injustifiable dans le chef [de] personnes soumises à une surveillance électronique », s'indignant que déjà « elles n'ont plus le sentiment d'être détenues » et que, de surcroît, elles pourraient « mener la vie de château aux frais du contribuable »¹⁰⁶) et celles de députés du CD&V, du SP.A ou du VLD (s'inquiétant au contraire de personnes « sans moyens de subsistance »¹⁰⁷ ou placées dans « des situations pénibles »¹⁰⁸, et considérant qu'il n'est pas acceptable que l'indemnité accordée par le SPF Justice « soit inférieure au revenu d'intégration »,

¹⁰² Cf. loi du 27 décembre 2002 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003, *Moniteur belge*, 31 janvier 2003. Avant la mise en application de cette loi, les montants de l'allocation « entretien détenu en surveillance électronique », prévue par la circulaire ministérielle n° 1751 du 8 novembre 2002, sont à charge de la caisse d'entraide des détenus.

¹⁰³ Elle est au départ de 7,50 euros maximum par jour calendrier pour les frais de nourriture, montant auquel peut s'ajouter, selon la situation du condamné, une somme permettant de supporter une partie des frais liés au logement. Ce montant est différent selon que la personne est isolée ou cohabitante et qu'elle paie ou non un loyer. Le maximum prévu est de 9,90 euros (pour le logement d'une personne isolée payant un loyer). Notons que cette allocation ne peut faire l'objet d'une indexation.

¹⁰⁴ Cf. l'article 1 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, *Moniteur belge*, 5 août 1976.

¹⁰⁵ En 2002, le minimex change d'appellation et devient le revenu d'intégration sociale. Il est à noter par ailleurs que le montant de l'allocation « entretien détenu sous surveillance électronique » est augmenté en 2007, pour les personnes sans revenu ou dont les revenus ne dépassent pas 625,6 euros (isolé) ou 417 euros (cohabitante). Pour les personnes sans revenu, il peut être versé une allocation de 20,85 euros par jour (isolé) ou 13,90 euros (cohabitante). Pour celles ayant des revenus, il est octroyé la différence entre le montant forfaitaire et le revenu journalier. Cf. SPF Justice, Direction générale exécution des peines et mesures, Staff du directeur général, Circulaire n° 1790 « concernant les personnes sous surveillance électronique sans moyen d'existence », 1^{er} janvier 2007.

¹⁰⁶ Question n° 504 de G. Tastenhoye (VB) du 11 décembre 2001 (Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 50-107, 22 janvier 2002, p. 12561-12562).

¹⁰⁷ Question n° 156 de J. Schauvliege (CD&V) du 6 janvier 2003 (Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 50-155, 10 février 2003, p. 19806-19807).

¹⁰⁸ Question n° 119 de D. Schalck (SP.A) du 11 mars 2002 (Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 50-119, 23 avril 2002, p. 14553-14554).

au sens où celui-ci constitue « le seuil minimum absolu pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine »¹⁰⁹).

Cette (toute) petite controverse, si elle rend compte de quelques inquiétudes liées au sort des condamnés, ne représente cependant pas un débat de fond à part entière, et encore moins un débat sur la peine. Ses enjeux sous-jacents renvoient essentiellement à des préoccupations régulatrices ou financières, comme si l'on découvrait soudain que la surveillance électronique a un coût, ou, du moins, que les coûts assumés auparavant par l'administration pénitentiaire vont, non pas disparaître, mais se déplacer vers d'autres instances, relevant davantage des compétences de bien d'autres départements que celui de la Justice.

2.3. CONCLUSION

Malgré la stabilisation qui marque assurément les années 2000 à 2006, la période s'avère particulièrement mouvementée. La consolidation du modèle s'opère, certes, mais c'est à l'aide de réglementations qui, au cas par cas, évoluent sans cesse selon les besoins du terrain, en même temps que les professionnels avancent parfois à l'aveugle, découvrant jour après jour de nouvelles questions posées par l'outil technique et l'organisation qu'il requiert. Dès lors, malgré l'ancrage de plus en plus solide de la surveillance électronique en Belgique, il subsiste encore divers problèmes ou indéterminations, tels certains aspects liés au statut social du condamné ou à celui des travailleurs sociaux chargés de l'encadrer. Les débats sont parfois relancés à l'occasion d'une question parlementaire (par exemple, sur les droits sociaux des personnes placées sous bracelet) ou de tensions sociales au sein du CNSE (cf. *infra*), ou encore au moment de réaffirmer la volonté politique d'augmenter les placements (qui soulève alors la question du *case load*¹¹⁰ ou de la situation des travailleurs), etc. Il n'en demeure pas moins que se construit progressivement une manière de faire et de travailler qui, pendant au moins six années, fait son chemin, ne donne pas lieu à d'immenses controverses et, surtout, n'amène à aucun dérapage majeur dans la sphère publique. Car si certaines libérations ou évasions sous surveillance électronique font parler d'elles¹¹¹, on ne relève aucun incident dramatique à porter au compte d'un condamné libéré ou placé sous surveillance électronique, comme cela a été le cas par le passé à propos de détenus en libération conditionnelle.

Mais l'histoire de la surveillance électronique ne représente pas un long fleuve tranquille. C'est donc dans ce contexte de consolidation que va basculer le compromis fragile sur lequel repose le modèle belge. En effet, l'année 2006 représente, pour la surveillance électronique, une année charnière, durant laquelle son fonctionnement est profondément reconsidéré.

¹⁰⁹ Question n° 32 de S. Lahaye-Battheu (VLD) du 19 mars 2004 (Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 51-030, 3 mai 2004, p. 4593-4594).

¹¹⁰ Cette formule de management, utilisée par l'administration, renvoie au calcul du nombre de dossiers à charge d'un travailleur durant une période donnée.

¹¹¹ On pense, par exemple, à ce qui est appelé « la première évasion de prison virtuelle » par les quotidiens belges en 2002, à savoir le bris de bracelet et la fuite d'un individu qui sera ensuite reconnu comme garde du corps de l'activiste politique Dyab Abou Jahjah.

3. LA PÉRIODE D'INTENSIFICATION (2006-2011)

À partir de 2006, la surveillance électronique opère un nouveau tournant, pour principalement trois raisons¹¹². La première renvoie à une augmentation de la pression politique relative à l'accroissement des placements, pression à l'œuvre déjà lors de la période précédente. La seconde est liée à l'adoption d'une loi relative au statut juridique externe des détenus, événement qui consacre enfin la reconnaissance légale de la surveillance électronique. Enfin, la troisième concerne la réforme structurelle du SPF Justice, et plus précisément la création d'une Direction générale des Maisons de justice, à laquelle est confiée la gestion de la surveillance électronique. La période 2006-2011 représente donc, non seulement une période d'intensification des placements, mais également le moment clé de la transformation du modèle d'activation qui a tenu jusqu'alors sans altération majeure.

3.1. LA PRESSION À L'ACCROISSEMENT DES PLACEMENTS

À la fin de l'hiver 2006, la pression chiffrée émanant du monde politique gagne en puissance et, au Parlement comme en Commission de la Justice de la Chambre des représentants, la ministre L. Onkelinx doit faire face à de nombreuses interpellations. Cette période est en effet marquée par un ensemble d'événements au sein des prisons belges (évasions, incendies et grèves répétées du personnel) – prisons qui, par ailleurs, atteignent un taux record d'occupation. Dans l'année qui précède, durant les mois de juillet et août, les assistants sociaux du CNSE se sont mis en grève en raison des arriérés en matière d'indemnités kilométriques, occasionnant par là un allongement des files d'attente pour le placement de bracelet. Par ailleurs, au-delà de ces retards, le nombre de 1 000 personnes placées par jour, prévu par l'accord du gouvernement Verhofstadt II de juillet 2003 est encore très loin d'être atteint, alors que les prisons ne désemplissent pas. La population carcérale moyenne de l'année 2006 dépasse en effet les 9 600 détenus¹¹³ (pour une capacité de 8 311 places) et continue d'être en nette augmentation. Or, à la date

¹¹² Cf. également D. KAMINSKI, M.-S. DEVRESSE, « De la surveillance électronique à la surveillance électronique. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du baguage », *op. cit.*, p. 345-347.

¹¹³ SPF Justice, Direction générale des établissements pénitentiaires, *Rapport d'activité 2007*, Bruxelles, p. 133. Le cap des 10 000 détenus, qui sera atteint en 2007, représente un seuil psychologique important, tant auprès des professionnels en milieu pénitentiaire que des mandataires politiques concernés ou intéressés par la question.

du 9 mai 2006, malgré les objectifs fixés, le nombre de personnes sous surveillance électronique ne s'élève qu'à 355 ¹¹⁴.

Interpellée à ce moment par les députés Sabien Lahaye-Battheu (VLD) et Tony Van Parys (CD&V) à propos de la surpopulation carcérale, présentée par le second comme « une situation intenable pour les détenus et le personnel pénitentiaire » ¹¹⁵, la ministre répond que les chiffres démontrent en effet « une tendance structurelle à l'augmentation de la population carcérale » ¹¹⁶. Elle énumère ensuite les diverses initiatives prises en matière d'alternative à la détention par son cabinet et celui du ministre précédent, parmi lesquelles figure bien entendu la surveillance électronique. Le discours de la ministre se distingue cependant des réponses formelles et standardisées apportées jusqu'alors à ce genre d'interpellations. L. Onkelinx remet ouvertement en cause le travail de son administration, en montrant clairement son insatisfaction et en expliquant, sans langue de bois, qu'elle a dû « taper du poing sur la table » ¹¹⁷. Ainsi, la ministre précise que, malgré une augmentation de personnel au CNSE (12 nouveaux équivalents temps plein depuis 2005), elle « ne voit pas le chiffre augmenter » et que, pour cette raison, « les méthodes de travail ont été [récemment] évaluées et révisées fondamentalement ». Elle précise que, « l'exigence est d'avoir 450 personnes sous bracelet le 1^{er} juin [2006] ¹¹⁸ et 600 d'ici décembre » et conclut, toujours avec la même fermeté, en affirmant qu'elle n'acceptera pas que le « contrat pris avec l'administration ne soit pas respecté » ¹¹⁹.

Ce type de discours représente assurément l'indicateur d'une volonté de remise en cause du compromis implicite sur lequel a reposé jusqu'alors le modèle belge de surveillance électronique. Les acteurs issus de l'administration et de la politique se trouvent soudain en opposition frontale : il est désormais question d'opérer un arbitrage entre quantité (de placements) et qualité (du suivi). Tout indique que la surpopulation pénitentiaire et les tensions syndicales et sociales qu'elle génère finissent par avoir raison du compromis initial. Cela peut paraître curieux, car l'interprétation donnée à la situation n'est pas la seule envisageable. La volonté d'augmenter les placements repose ici sur l'idée selon laquelle, si la population carcérale continue de s'amplifier malgré l'adoption de la surveillance électronique, ce n'est pas, comme le soulignent sans cesse les experts, parce que celle-ci n'est pas à même de remplir cet objectif régulateur. Au contraire, le raisonnement de la ministre veut que ce soit plutôt parce qu'elle n'est pas appliquée assez intensivement que les résultats de la surveillance électronique ne se font pas sentir. Il semble dès lors qu'est occulté le possible mouvement général de pénalisation que peut avoir entraîné l'arrivée de cette nouvelle mesure. Ce raisonnement est escamoté au profit de celui selon lequel « toutes autres choses restant égales par ailleurs », des

¹¹⁴ Cf. la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 11.386 de S. Lahaye-Battheu (VLD) du 9 mai 2006 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 COM 954, 9 mai 2006, p. 3).

¹¹⁵ Cf. la question n° 11544 de T. Van Parys (CD&V) du 9 mai 2006 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 COM 954, 9 mai 2006, p. 2).

¹¹⁶ Cf. la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 11.386 de S. Lahaye-Battheu (VLD) du 9 mai 2006 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 COM 954, 9 mai 2006, p. 3).

¹¹⁷ Cf. *ibidem*, p. 4.

¹¹⁸ Ces résultats seront rencontrés puisque, le 31 mai 2006, on comptera 459 bracelets activés.

¹¹⁹ Cf. la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 11.386 de S. Lahaye-Battheu (VLD) du 9 mai 2006 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 COM 954, 9 mai 2006, p. 4).

résultats tangibles se mesureront nécessairement dans les scores carcéraux à un moment ou à un autre.

Quelle que soit la logique du raisonnement, un choix politique est de toute façon posé : celui d'indexer le contenu de la mesure aux objectifs quantitatifs. Associé au fait que les limites du budget rendent impossible le recrutement du personnel nécessaire au maintien du modèle pour un nombre élevé de personnes placées, ce choix conduit à revoir les prestations des équipes sociales qui semblent, dans ce problème, représenter les seules variables d'ajustement. Le poing sur la table de L. Onkelinx s'accompagne donc d'une mise à plat de diverses questions délicates : le *case load* des assistants sociaux travaillant en surveillance électronique par rapport aux travailleurs des maisons de justice (nettement inférieur¹²⁰), les déplacements des travailleurs (et leur remboursement, dont le paiement tardif avait amplement contribué à la grève de 2003) ainsi que la gestion des « files d'attente », c'est-à-dire du nombre de personnes qui attendent qu'on leur accorde la surveillance électronique ou qui sont toujours en attente du placement de leur bracelet pour diverses raisons (retard de l'enquête sociale préalable auprès des familles, indisponibilité d'un bracelet ou de l'équipe de placement du box, retard dans la prise en charge du suivi social, difficultés de joindre le condamné, etc.). Plusieurs mesures sont adoptées en vue d'atteindre le nombre de placements annoncé par la ministre, mesures susceptibles d'affecter considérablement le modèle d'activation qui a prévalu jusque-là. Ainsi, à partir de mai 2006, outre le recrutement de personnel supplémentaire, il est décidé de supprimer, pour les condamnés qui ne sont pas incarcérés¹²¹, les enquêtes sociales réalisées préalablement à l'octroi de la surveillance électronique (notamment auprès des proches les accueillant), de réaliser des guidances sociales allégées pour ces mêmes condamnés (c'est-à-dire d'effectuer un nombre réduit d'entretiens et de rédiger moins de rapports), de réaliser un maximum d'entretiens dans les bureaux du CNSE lorsque c'est possible (et non plus au domicile des personnes) et, enfin, de revoir à nouveau les catégories de personnes exclues du bénéfice de la surveillance électronique afin de les élargir. Ces dispositions, au départ envisagées par note de service, sont, le 10 juillet 2006, consignées dans une nouvelle circulaire¹²², instituant ce qui sera rapidement désigné comme un « régime *light* » de surveillance électronique¹²³. Cette circulaire abroge les précédentes et représente le seizième texte organisant la mesure en moins de dix ans.

Précisons que, avant cela, en avril 2005, L. Onkelinx avait lancé un appel d'offre scientifique en vue de la réalisation d'une recherche « sur l'évaluation de la réglementation, des processus décisionnels et du travail en matière de surveillance électronique ». Cette recherche évaluative, menée conjointement par deux équipes universitaires

¹²⁰ Une note interne à l'administration datée du 4 mai 2006 évoque un *ratio* moyen de 15 dossiers suivis par assistant social en surveillance électronique pour 50 à 55 dossiers par assistant de justice assurant le suivi de libérés conditionnels. Une comparaison est cependant peu adéquate, dans la mesure où la conception et la charge de travail de ces deux types de professionnels sont, à cette époque, tout à fait différentes.

¹²¹ C'est-à-dire les « constitués », soit ceux qui, sans être détenus préventivement, bénéficient directement de la surveillance électronique après le prononcé de leur peine et qui donc n'ont pas séjourné en prison.

¹²² SPF Justice, Direction générale Exécution des peines et mesures, Circulaire n° 1784, *Réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines*, 10 juillet 2006.

¹²³ K. BEYENS, M.-S. DEVRESSE, « Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst? », *op. cit.*, p. 70 ; T. VANDER BEKEN, « Met de hulp van Spiderman. Op weg naar koud elektronisch toezicht », *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, volume 34, n° 2, 2013, p. 74.

issues des départements de criminologie de la VUB et de l'UCL entre le 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2006, est donc réalisée sous l'empire d'une circulaire qui, avant même le dépôt des conclusions, se trouve abrogée. Dans ces conclusions, figure une recommandation qui plaide, outre pour la stabilité du dispositif, pour le maintien de bon nombre de spécificités du modèle belge d'activation, en particulier concernant la relation de face à face avec les travailleurs sociaux et la proximité du suivi¹²⁴. Cette recherche est amplement utilisée dans le débat parlementaire qui suit les dispositions prises par L. Onkelinx. La ministre est prise à partie à plusieurs reprises au Parlement au sujet, précisément, de la transformation substantielle du modèle belge générée par ses réformes, en dépit des conclusions avancées par la recherche évaluative. Ainsi, le député T. Van Parys relève que « les conclusions de l'étude plaident pour un équilibre sain entre l'accompagnement individuel et le contrôle, une enquête sociale externe dans tous les cas et un contact personnel entre l'assistant social et le détenu »¹²⁵. Selon lui, « les nouvelles lignes de force politiques sont toutefois en flagrante contradiction avec ces recommandations »¹²⁶. Cet avis est relayé au même moment par le député Bart Laeremans (Vlaams Belang) qui, plus rudement, critique « le fétichisme des nombres » et avance que « la ministre se livre à des pratiques de mauvaise gestion puisqu'elle commande une étude dont elle néglige ensuite les résultats étant donné qu'elle ne les attend même pas »¹²⁷.

Outre l'intérêt soudain du monde politique pour les recherches scientifiques, on relève toutefois dans ce débat que, pour la première fois, des questions substantielles sont abordées à propos de la surveillance électronique, qu'il s'agisse des questions émanant du représentant du Vlaams Belang, s'inquiétant de voir « plus de détenus contrôlés par moins de personnel »¹²⁸ ou de l'ancien ministre de la justice CD&V qui, particulièrement vivace sur le sujet (d'autres interpellations virulentes suivront de sa part), critique le fait que « seuls les chiffres ont de l'importance pour la ministre » alors que « l'absence de tout accompagnement du détenu ne peut qu'augmenter le risque de récidive »¹²⁹. Les arguments avancés à propos de la manière dont le condamné doit être encadré et de l'objectif poursuivi avec lui, s'ils divergent d'un parti à l'autre et rentrent indéniablement dans une stratégie d'opposition, prennent toutefois place dans une discussion politique plus fondamentale que celles qui ont été relevées jusqu'ici.

¹²⁴ M.-S. DEVRESSE, H. LUYPAERT, *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique*, op. cit., p. 271 et 277.

¹²⁵ Interpellation n° 13.611 de T. Van Parys (CD&V) du 9 janvier 2007 à la ministre de la Justice (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 CM 1148, 9 janvier 2007).

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Interpellation n° 991 de B. Laeremans (VB) du 9 janvier 2007 à la ministre de la Justice (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 CM 1148, 9 janvier 2007).

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Interpellation n° 13.611 de T. Van Parys (CD&V) du 9 janvier 2007 à la ministre de la Justice (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 51 CM 1148, 9 janvier 2007).

3.2. LES NOUVELLES COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES ET LA CRÉATION D'UN « STATUT JURIDIQUE EXTERNE »

Au-delà des transformations apportées par la ministre L. Onkelinx au fonctionnement quotidien de la surveillance électronique, la période qui s'étend de 2006 à 2011 est marquée par un autre événement majeur propre à orienter le destin de cette mesure. Au terme de presque une décennie de réglementation strictement administrative, la surveillance électronique se voit reconnaître et consacrer par un texte de loi. En effet, quelques années après la fin des travaux d'une commission conduite par un président honoraire à la Cour de cassation et dont l'objet a été d'examiner les projets d'instauration des tribunaux de l'application des peines, du statut juridique externe des détenus et de la fixation de la peine (Commission Holsters), deux textes législatifs fondamentaux sont adoptés : la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines¹³⁰ et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine¹³¹.

La première de ces lois vise la judiciarisation de l'exécution des sanctions. Sont ainsi créés des tribunaux de l'application des peines (TAP), composés d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs spécialisés dans les domaines de l'exécution des peines et de la réinsertion. Est également reconnue la fonction de juge de l'application des peines siégeant seul (JAP). Il est par ailleurs décidé que les TAP et les JAP sont compétents « pour toutes les décisions modifiant de manière substantielle la nature de la peine, tandis que l'exécutif continuera de décider des autres mesures, qui n'apportent pas de modification fondamentale à la nature de la peine »¹³². La répartition des compétences entre le JAP et le TAP se décide quant à elle au regard du total de la peine privative de liberté à exécuter : s'il excède trois ans, le TAP est compétent ; en dessous de ce seuil, c'est le JAP qui statue¹³³.

La seconde loi renvoie, quant à elle, aux aspects *extra muros* de la détention, c'est-à-dire à « la manière dont le détenu recouvre ou conserve, totalement ou partiellement, temporairement ou définitivement, sa liberté d'aller et de venir »¹³⁴. C'est dans ce second texte que la surveillance électronique prend place et est présentée de manière explicite en tant que modalité d'exécution des peines aux côtés de mesures telles que la semi-liberté, la libération provisoire, la détention limitée ou la libération conditionnelle. La mesure apparaît donc, pour la première fois, inscrite dans une perspective globale. Par ailleurs, le texte se veut précis et identifie les acteurs impliqués (dont le CNSE,

¹³⁰ *Moniteur belge*, 15 juin 2006.

¹³¹ *Moniteur belge*, 15 juin 2006.

¹³² M.-A. BEERNAERT, « Vers des tribunaux de l'application des peines et une définition légale du statut juridique "externe" des personnes condamnées à une peine privative de liberté », *Revue de droit pénal et de criminologie*, volume 87, n° 1, 2007, p. 9.

¹³³ Il peut donc s'agir d'une ou plusieurs peines. Par commodité, dans la suite du texte, nous ne reprendrons pas la longue formule énoncée par la loi qui parle de « condamnés à des peines privatives de liberté dont le total à exécuter excède trois ans ou s'élève à trois ans ou moins », nous parlerons plutôt de « condamnés à plus de trois ans » ou « à trois ans ou moins ».

¹³⁴ A. CHOMÉ, « Statut externe du détenu », in O. BASTYNS *et al.*, *Droit pénal et procédure pénale*, Waterloo, Kluwer, 2010, p. 130.

présenté sommairement comme « service du SPF Justice compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique »). Les victimes sont concernées par l'ensemble du texte de loi, en droite ligne des visées réparatrices sur lesquelles avait déjà insisté, à l'époque, le ministre M. Verwilghen¹³⁵. En son article 22, la loi fournit aussi une définition de la surveillance électronique : il s'agit d'un « mode d'exécution de la peine privative de liberté par lequel le condamné subit l'ensemble ou une partie de sa peine privative de liberté en dehors de la prison selon un plan d'exécution déterminé, dont le respect est contrôlé notamment par des moyens électroniques », ce qui apparaît un peu plus précis que les définitions précédentes et place l'accent sur la liberté plutôt que sur le maintien au domicile. L'élément sans doute le plus important de ce texte est que toutes les décisions en matière de surveillance électronique sont désormais de la compétence du TAP ou du JAP. La loi reste toutefois muette quant au type de contrôle technique qui peut être envisagé (actif ou passif, permettant la traçabilité ou non, etc.) et elle ne renvoie par ailleurs à aucun texte qui permettrait, au nom de garanties fondamentales, de limiter le contrôle technique opéré sur le condamné¹³⁶. Enfin, la loi précise divers éléments relatifs au fonctionnement de la mesure, telles les conditions d'admissibilité, les contre-indications, la procédure d'octroi, les modalités de révocation, etc. Le texte de loi n'étant pas en mesure d'envisager les détails de la mise en œuvre quotidienne de la mesure, une nouvelle circulaire voit le jour le 25 juillet 2008¹³⁷.

La plupart des décisions qui étaient auparavant du ressort de l'administration seraient donc devenues des compétences juridictionnelles s'il n'y avait cet élément important à préciser : l'ensemble des dispositions prévues dans les deux lois du 17 mai 2006 n'entreront pas en vigueur au moment de leur adoption. La possibilité de reporter la mise en application de ces lois est en effet laissée ouverte. Au point que, à l'heure actuelle, elles ne sont toujours pas entièrement d'application. Ainsi, alors que les premiers TAP ont été installés le 1^{er} février 2007, les compétences dédiées au JAP, c'est-à-dire l'aménagement des peines privatives de liberté dont le total à exécuter n'excède pas trois ans, continuent de rester aux mains de l'administration – en l'occurrence, celles du directeur de l'établissement pénitentiaire d'attache ou, dans les cas les plus délicats comme les faits d'abus sexuels sur mineurs ou les faits commis par des personnes qui n'ont pas de titre de séjour valable en Belgique, de la Direction Gestion de la détention (DGD), qui a repris les compétences anciennement exercées par le Service des cas individuels. L'entrée en fonction des JAP, plusieurs fois reportée, est aujourd'hui fixée au 1^{er} septembre 2015¹³⁸. Les motifs de ce retard sont incertains. Difficultés budgétaires ? Problèmes de recrutement des magistrats ? Volonté de l'administration de conserver la mainmise sur les flux carcéraux des détenus condamnés à de courtes peines (en vue de garder à disposition un outil de gestion de la surpopulation en cas de crise) ?

¹³⁵ Sur la place de la victime dans cette réforme, cf. T. DAEMS, « Compatible Victims? Prison Overcrowding and Penal Reform in Belgium », *International Journal of Law, Crime and Justice*, volume 36, n° 3, 2008, p. 153-167.

¹³⁶ M.-S. DEVRESSE, H. LUYPAERT, *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique*, op. cit., p. 245.

¹³⁷ SPF Justice, Circulaire n° 1803 (III), *Réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines*, 25 juillet 2008. Cette circulaire aura notamment pour effet d'élargir progressivement les plages horaires libres durant le week-end (jusqu'à dix heures au terme du troisième mois de placement).

¹³⁸ Cf. l'article 29 de la loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice, *Moniteur belge*, 31 décembre 2012.

Ces hypothèses, par ailleurs non exclusives, sont toutes plausibles. Mais l'on ne peut s'empêcher de penser que, dans un contexte de surpopulation carcérale, toute forme de maîtrise des flux de détenus représente un levier important pour l'administration pénitentiaire. Dès lors, la perte de maîtrise de l'orientation « vers la sortie » que suppose, pour l'administration, la juridictionnalisation de l'exécution des peines par l'entremise de la création des TAP, n'est pas du tout un événement anodin¹³⁹. La juridictionnalisation de la surveillance électronique des condamnés à une peine qui n'excède pas trois ans représenterait donc, pour l'administration, la perte d'un outil important de régulation.

3.3. LE CHANGEMENT DE STRUCTURE D'ENCADREMENT

Jusqu'en mai 2006, la structure encadrant les divers services chargés de la mise en œuvre de la surveillance électronique s'est montrée relativement stable. De l'expérience pilote au départ de la prison de Saint-Gilles à l'établissement du CNSE en tant que service autonome au sein du Service des cas individuels, il ne s'est pas passé grand-chose de ce côté, si ce n'est le recrutement d'un personnel de plus en plus nombreux. Cette situation va considérablement se modifier en septembre 2007, cela concomitamment aux transformations organisationnelles opérées par la ministre L. Onkelinx (cf. *supra*), mais aussi aux modifications structurelles importantes opérées au sein du SPF Justice peu de temps auparavant.

Avant janvier 2007, le travail social effectué « en externe » avec des condamnés évoluant en milieu ouvert et celui réalisé en milieu carcéral, considéré comme « interne », relèvent tous deux de l'administration pénitentiaire. Le suivi effectué *extra muros* dépend cependant du Service social d'exécution des décisions judiciaires (SSEDJ), mis sur pied en 1992 et situé dans ce que l'on dénomme les services extérieurs de l'administration des établissements pénitentiaires. En 1998, dans la foulée des diverses réformes qui ont suivi l'affaire Dutroux dans le domaine de la justice, les services chargés du suivi *extra muros* – également appelés services parajudiciaires – ont été regroupés par arrondissement judiciaire¹⁴⁰ au sein de maisons de justice, en même temps que leurs missions se sont vues réorganisées et redéfinies, notamment au départ de normes déontologiques spécifiques¹⁴¹. Ces nouvelles structures sont depuis lors en charge de la gestion du statut externe des condamnés à une peine de prison mais également du suivi de mesures intervenant dans la phase pré-sentencielle du procès pénal (alternatives à la détention préventive, médiation, etc.). Si l'impact de ce regroupement a été considérable en termes de management, de rationalisation et de modernisation du

¹³⁹ M.-S. DEVRESSE, « Les aménagements de peine en Belgique », in *L'aménagement des peines privatives de liberté : l'exécution de la peine autrement*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2013, p. 146.

¹⁴⁰ Rappelons que, à cette époque, on dénombre 27 arrondissements judiciaires ; 28 maisons de justice verront cependant le jour, l'arrondissement Bruxelles-Hal-Vilvorde en comptant deux.

¹⁴¹ Sur le dispositif des maisons de justice et sa mise en place, cf. entre autres A. WYVEKENS, « Maisons de justice : de quoi s'agit-il ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 4, 1997, p. 458-466 ; M. DANTINNE, « Maisons de justice », *Journal des tribunaux*, n° 5947, 1999, p. 773-774 ; P. MARY, « De la justice de proximité aux maisons de justice », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 3, 1998, p. 293-303 ; M. DANTINNE, J. SIMON, « Les maisons de justice, une révolution tranquille », *Actualités du droit*, n° 1, 2001, p. 155-180 ; F. TORO, « Les services des maisons de justice en Belgique : déplacement géographique de la cohabitation conflictuelle du judiciaire et du social ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 1, 2003, p. 87-107.

travail social en justice¹⁴², les travailleurs intégrés dans ces maisons, dénommés assistants de justice, dépendent toujours en 2006 de l'administration pénitentiaire. Notons par ailleurs que le statut des assistants de justice et des travailleurs psycho-sociaux travaillant en milieu pénitentiaire n'est pas similaire – ce qui est toujours le cas de nos jours. Le personnel « interne », pour ne prendre que cet exemple, ne dispose pas du même barème salarial et bénéficie d'un régime particulier de primes. Le positionnement des équipes sociales de la surveillance électronique, intégrées au CNSE, se révélait quant à lui assimilé à du travail « interne », bien que réalisé hors des murs de la prison.

Le 1^{er} janvier 2007, le service des maisons de justice se détache des établissements pénitentiaires, puisqu'est instaurée au sein du SPF Justice une Direction générale des Maisons de justice (DGMJH) autonome, qui prend place aux côtés de trois autres directions générales, parmi lesquelles figure la Direction générale des Établissements pénitentiaires (DGEPI)¹⁴³. Au regard d'une telle restructuration, la question du positionnement particulier de la surveillance électronique ne peut être éludée. Et cela d'autant que, en mai 2006, la ministre de la Justice a exprimé dans une note interne son souhait que l'administration prépare¹⁴⁴ le transfert du personnel social du CNSE vers les maisons de justice¹⁴⁵.

Les raisons avancées pour un tel transfert sont de deux ordres. Le premier d'entre eux est managérial : un tel scénario permet de rationaliser le travail, de diminuer les délais d'exécution et de réduire les coûts. D'une part, l'organisation par arrondissement judiciaire a pour effet de réduire les distances lorsqu'il est nécessaire de se rendre au domicile du condamné¹⁴⁶ ; d'autre part, le transfert de dossiers aux maisons de justice permet d'éviter que deux personnes fassent un même travail d'enquête sociale externe (cela vise, pour les personnes incarcérées, l'enquête familiale liée au congé pénitentiaire et l'enquête sociale préalable au placement sous bracelet sur le lieu d'accueil). Par ailleurs, la réforme judiciaire instaurant les juges et tribunaux de l'application des peines place la surveillance électronique parmi les autres modalités d'exécution des peines, telle la libération conditionnelle. Dès lors, pour les personnes qui bénéficient d'une surveillance électronique avant une libération conditionnelle, il est considéré comme illogique et peu efficient que la personne soit suivie par deux professionnels émanant de services

¹⁴² Cf. A. JONCKHEERE, « SIPAR, un système informatique emblématique des transformations observables au sein des maisons de justice », *Champ pénal. Penal field* [en ligne], 2007 ; A. JONCKHEERE, « L'informatisation des maisons de justice : une réponse à l'enjeu d'uniformisation du travail social ? », in B. BERNARD (dir.), *Le management des organisations judiciaires*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 137-152 ; A. JONCKHEERE, « L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique », *Déviance et société*, volume 37, n° 3, 2013, p. 345-357 ; A. JONCKHEERE, D. KAMINSKI, « Maisons de justice : le travail au travail », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 12, 2013, p. 1152-1173.

¹⁴³ Les deux autres directions générales sont celle de l'Organisation judiciaire et celle la Législation des libertés et des droits fondamentaux.

¹⁴⁴ Un groupe de travail (composé de membres du CNSE, des maisons de justice et de l'administration centrale) est mis sur pied à cet effet dès octobre 2006.

¹⁴⁵ Cette volonté de transfert semble être apparue de manière assez soudaine et se situer en porte-à-faux avec des accords pris en 2005 entre la direction de l'administration pénitentiaire, celle des maisons de justice et celle du CNSE, au regard du fait que la surveillance électronique appelle des modalités de gestion quotidienne très spécifiques. Le transfert en maison de justice est donc jusqu'alors vu comme inopportun. À ce sujet, cf. A.-F. BAILLY, *Le transfert de la surveillance électronique vers les maisons de justice : une nouvelle profession pour une nouvelle mission ?*, Mémoire de licence en criminologie, Louvain-la-Neuve, UCL, 2008, p. 14.

¹⁴⁶ Le CNSE compte à l'époque 8 équipes sociales réparties sur l'ensemble du territoire, alors que le nombre de maisons de justice s'élève à 28.

différents. Le second ordre renvoie quant à lui à ce qui a déjà été évoqué ci-avant en matière de cohérence de statut professionnel. Il est affirmé une fois pour toutes par la ministre, dans sa note interne, que le travail social en surveillance électronique est un travail sous mandat judiciaire *extra muros* et qu'il n'y a donc pas lieu de l'assimiler à du travail pénitentiaire. À ces raisons avancées au personnel, peut s'ajouter, sous forme d'hypothèse, celle proposée dans une récente contribution consacrée à l'évolution de la surveillance électronique en Belgique. Celle-ci suggère en effet que l'attribution d'une nouvelle compétence à une DG fraîchement créée pourrait être vue comme une façon de contribuer, au regard des ajustements législatifs et politiques qui viennent d'être évoqués, à asseoir son domaine de compétences ainsi que la répartition des moyens et des rapports de force au sein du SPF Justice¹⁴⁷.

Qu'importent cette hypothèse ou les motifs avancés par la ministre. Le 1^{er} septembre 2007, le transfert de la surveillance électronique aux maisons de justice est officiellement opéré et le CNSE complètement démantelé. Bon nombre de travailleurs des équipes sociales rejoignent les différentes maisons de justice et intègrent donc la DGMJH, tout comme le *monitoring* central de contrôle informatisé, alors que les équipes technique plaçant bracelets et boxes sont réparties dans les diverses prisons du pays. Quant aux membres de la direction du CNSE, ils quittent également leurs fonctions, car désormais, celles-ci devront être assurées par des fonctionnaires relevant de la DGMJH. Ce changement de structure a d'abord pour effet de ralentir les placements, le temps que la transition s'opère. Mais ensuite, l'on peut constater, avec 600 unités moyennes par jour en 2007, un remarquable envol qui ne ralentira pas : en décembre 2009, pas moins de 1 084 personnes portent un bracelet à la cheville¹⁴⁸. En 2010, c'est-à-dire quelques années après le transfert à la DGMJH, le SPF Justice conclut un nouveau contrat de location¹⁴⁹ de 5 ans avec le fournisseur de matériel, 3M Electronic Monitoring¹⁵⁰, dans la mesure où le géant américain vient de racheter Elmo-Tech, la firme qui a fourni le matériel au CNSE depuis ses débuts¹⁵¹. Ce contrat permettra de s'adapter à l'accroissement des placements.

On comprend aisément l'importance de la réforme globale qui vient d'être décrite pour la nature même de la mesure de surveillance électronique, pour son contenu et

¹⁴⁷ Cf. D. KAMINSKI, M.-S. DEVRESSE, « De la surveillance électronique à la surveillance électronique. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du baguage », *op. cit.*, p. 317.

¹⁴⁸ K. BEYENS, D. KAMINSKI, « Is the Sky the Limit? Eagerness for Electronic Monitoring in Belgium », *op. cit.*, p. 160.

¹⁴⁹ Il s'agit de la location du matériel actif ; ainsi, le SPF Justice ne paie que le matériel utilisé. Selon la ministre A. Turtelboom, interrogée à ce sujet, « la location est du type *all-in*, la maintenance et les réparations sont donc incluses dans le prix (4,21 euros par jour TTC pour un box et bracelet). Les éventuels frais inhérents au traitement des pannes sont donc contractuellement à charge du fournisseur. Seuls les bracelets et box non rendus au fournisseur à l'échéance du contrat pourraient faire l'objet d'un remboursement par le SPF, en prenant en compte un tarif dégressif suivant l'ancienneté du matériel. Le contrat prévoit toutefois 2 % de pertes totales non remboursables » (réponse de la ministre de la Justice à la question n° 464 de S. De Wit (N-VA) du 5 avril 2012 : Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 53-089, 19 novembre 2012, p. 156-158).

¹⁵⁰ 3M Company est une entreprise conglomerale états-unienne possédant des activités dans un ensemble de domaines et qui commercialise divers produits sous des marques très connues, telles que le papier collant Scotch, les vignettes Post-it, les éponges ménagères Scotch-Brite, etc. Elle développe également des appareils électroniques et des réseaux de télécommunication, et se positionne dans les domaines de la santé, de la protection et de la sécurité. Elle réalise en 2013 un chiffre d'affaire de plus de 30 milliards de dollars.

¹⁵¹ La décision est approuvée lors du Conseil des ministres du 5 février 2010.

pour son organisation. Le transfert du travail social vers les maisons de justice sonne le glas du modèle d'activation envisagé comme un modèle carcéral de « prison virtuelle ». On le comprend sans doute encore davantage lorsque l'on connaît la manière dont les travailleurs des maisons de justice, désormais compétents, tiennent à se positionner dans le champ du travail social en justice en adoptant une grande distance avec le travail pénitentiaire. Le modèle belge de surveillance électronique, par un tel changement, se trouve donc frontalement remis en question¹⁵², et ce particulièrement dans la mesure où la déontologie du travail social sous mandat que les maisons de justice ont élaborée, représentée par les trois principes de non-substitution, de non-normativité et de responsabilisation, est incompatible avec la nature de la mission qu'exerçaient les assistants sociaux du CNSE : le caractère intrusif du contrôle et de l'accompagnement de la mesure de surveillance électronique constitue un obstacle à la réplique pure et simple des mêmes pratiques dans le nouvel espace institutionnel¹⁵³. Il s'agit dès lors de couper le cordon avec l'institution carcérale et d'intégrer la mesure dans l'ensemble de ces principes de fonctionnement, en plaçant à l'arrière-plan les exigences horaires. Tout est alors à réinventer et, sous bien des aspects, la surveillance électronique revient presque à la case départ.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'on voie naître, sur le terrain, principalement en maisons de justice, quelques objections liées non seulement au décalage entre les nouvelles missions octroyées et le travail habituellement accompli, mais aussi à la peur d'une forme de contamination carcérale des pratiques défendues jusqu'alors. Dans un mouvement quasi contraire, les anciens travailleurs sociaux de la surveillance électronique, comme les employés du *monitoring*, s'étonnent quant à eux de la plus grande confiance accordée aux condamnés et de la souplesse horaire qui est désormais accordée à ces derniers. Ces objections restent cependant mineures et l'intégration, difficile au début, finit par s'opérer sans plus guère d'opposition¹⁵⁴. Il n'en demeure pas moins que les conséquences de cette réforme de nature structurelle dépassent amplement ce simple aspect d'acculturation et sont d'une très grande importance sur le modèle belge de surveillance électronique.

3.4. CONCLUSION

La période d'intensification recouvre une période de changements fondamentaux. Non seulement, de plus en plus de personnes sont soumises à la surveillance électronique, mais celle-ci change totalement de structure d'encadrement et, partant, de modèle de référence. La juridictionnalisation de la décision d'octroi, effective pour les personnes

¹⁵² M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, « Surveillance électronique des justiciables. Sur le métier cent fois l'ouvrage », *op. cit.*, p. 235.

¹⁵³ D. KAMINSKI, M.-S. DEVRESSE, « Le statut externe du détenu et la surveillance électronique », in *Le nouveau droit des peines : statuts juridiques des condamnés et tribunaux de l'application des peines*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 367-368.

¹⁵⁴ De nombreux travailleurs sociaux peuvent intégrer des maisons de justice se situant plus près de leur domicile que lorsqu'ils travaillaient pour le CNSE, ce qui représente un avantage appréciable. Un autre avantage professionnel à relever dans ce transfert renvoie aux opportunités d'avancement de carrière, plus étendues dans le cadre des maisons de justice.

condamnées à plus de trois ans, empêche toute forme de maîtrise quantitative mais également qualitative du public placé sous surveillance électronique. Partie d'un schéma de fonctionnement inspiré du modèle carcéral, cette mesure, aux mains des maisons de justice, doit en outre changer radicalement de philosophie. Le cadrage du condamné n'est plus conçu de manière aussi stricte et intensive, ses contraintes et ses horaires s'assouplissent et celui-ci est renvoyé à son autonomie dans les limites d'une guidance. Au passage, les membres de la famille ou les cohabitants ne font plus l'objet d'un intérêt soutenu¹⁵⁵, l'interlocuteur principal étant le condamné lui-même. Soumis plus intensivement qu'auparavant à une injonction de responsabilisation, il faut qu'il initie lui-même un projet d'insertion. Ce faisant, la technologie elle-même redevient, comme à ses débuts, en quête de sens. À quoi sert en effet le bracelet lorsque les exigences horaires sont plus souples ? Quelle est sa valeur ajoutée par rapport à toutes les mesures se déroulant en milieu ouvert et qui ne sont pas surveillées électroniquement ? Le relâchement du contrôle ne favorise-t-il pas, paradoxalement, un usage plus fréquent de la surveillance électronique en tant que nouvel outil du milieu ouvert, hors d'une visée alternative à l'incarcération ?

À ces questions, seule l'observation des pratiques jusqu'en 2011 apportera implicitement une réponse : progressivement, la surveillance électronique évolue et, précisément, représente de plus en plus souvent une mesure test avant l'accès à d'autres formes de libération (ce qui est susceptible de causer, dans certains cas, le retardement de ces libérations). Elle prend donc place au sein d'un *continuum*, d'une sorte de régime pénal progressif par étapes, où la contrainte est envisagée de manière dégressive. Initialement mesure alternative au monde carcéral, elle devient mesure de transition vers le monde libre.

Les développements survenus lors de la période suivante permettront d'éclairer cette hypothèse. Car la combinaison de tous les événements survenus durant la période de stabilisation, de même que l'inévitable flottement des pratiques professionnelles généré par le détricotage du schéma d'activation vont, avec l'aide d'autres facteurs, avoir pour effet de faire doucement glisser la surveillance électronique vers une autre phase, celle de la diversification.

¹⁵⁵ Sur l'expérience de la surveillance électronique par les cohabitants, cf. D. VANHAELEMEESCH, « Tussen gestrafte en bestraffer: de ervaring van huisgenoten van personen met elektronisch toezicht », in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN, D. VANHAELEMEESCH (dir.), *De machines van justitie. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België*, op. cit., p. 43-74.

4. LA PÉRIODE DE DIVERSIFICATION (À PARTIR DE 2011)

À partir de 2011, l'augmentation des placements de bracelets enregistrée en 2007 et la réalisation, enfin advenue, des objectifs chiffrés du gouvernement (le nombre de 1 000 personnes placées sous surveillance est dépassé en mai 2009) créent un véritable emballement pour la surveillance électronique. Mais ce succès, lorsqu'il est analysé de près, se mesure selon des critères qui sont propres au fonctionnement de la mesure ainsi qu'à son organisation plutôt qu'à la rencontre des attentes dont elle a été initialement investie. La simplification des procédures, l'élargissement progressif des bénéficiaires, le faible nombre d'incidents majeurs ou de dérapages de condamnés sous bracelet, l'assentiment global du public et de la presse, etc. semblent compter davantage que la réalisation des objectifs de départ. Car si l'on se penche sur ceux-ci, on constate que la surpopulation carcérale ne diminue toujours pas et que les quelques études menées auprès des condamnés montrent que le bracelet rend parfois très compliquée l'insertion professionnelle¹⁵⁶. Quant aux avantages reconnus par ceux qui portent le bracelet, tels que le maintien des liens familiaux et l'évitement des désagréments de l'incarcération, ils sont certes importants, mais ne justifient pas à eux seuls l'investissement dans un contrôle électroniquement assisté, ce type d'effet pouvant être obtenu via d'autres mesures moins onéreuses comme la libération provisoire ou conditionnelle. Par ailleurs, aucune évaluation spécifique n'est menée pour analyser les effets de ce contrôle sur la réparation accordée aux victimes, sur la récidive ou sur la diminution des coûts de la pénalité, c'est-à-dire sur des conséquences qui en ont été vivement attendues.

Avec l'arrivée d'Annemie Turtelboom (Open VLD) au portefeuille de la Justice du gouvernement Di Rupo (PS/CD&V/MR/SP.A/Open VLD/CDH) en décembre 2011, l'objectif de régulation de la population pénitentiaire, quoique toujours très important, apparaît, dans la note de politique pénale générale, noyé dans des dispositions de type organisationnel en phase avec les enjeux managériaux et institutionnels du moment : informatisation et professionnalisation du personnel des cours et tribunaux, réforme

¹⁵⁶ Cf. par exemple T. MOREAU, P. REYNAERT, « La surveillance électronique : liberté virtuelle ou prison virtuelle ? », *op. cit.*, p. 194 ; A. DEVOS, « Bilan des dix ans des maisons de justice et les perspectives pour les années à venir », in *Dix ans. Maisons de justice. Bilan et perspectives. Actes [du] colloque, 2 et 3 décembre 2009*, Bruxelles, SPF Justice, 2009, p. 31 ; P. REYNAERT, « La surveillance électronique : pour le meilleur et pour le pire ? », *Journal du droit des jeunes*, n° 311, 2012, p. 14-17 ; M.-S. DEVRESSE, « Vers de nouvelles frontières de la pénalité. Le cas de la surveillance électronique des condamnés », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 97, 2012, p. 47-74 ; M.-S. DEVRESSE, « Être placé sous surveillance électronique. Une forme originale de "peine situationnelle" ? », *Déviance et société*, volume 37, n° 3, 2013, p. 375-388 ; D. VANHAEMEESCH, T. VANDER BEKEN, S. VANDEVELDE, « Punishment at Home: Offender's Experience with Electronic Monitoring », *op. cit.*, p. 280.

de la carte judiciaire, communautarisation des maisons de justice, etc. Plus aucun résultat chiffré n'est assigné à la surveillance électronique, qui se fait assez discrète dans la note puisqu'elle n'apparaît brièvement qu'à deux reprises, pour réaffirmer la volonté que cette mesure épouse enfin le statut de peine autonome et pour l'envisager en tant qu'alternative à la détention préventive¹⁵⁷. Ces deux projets ne sont cependant pas neufs : ils ont fait l'objet de plusieurs propositions de loi et ont déjà l'un et l'autre figuré tantôt dans les accords des gouvernements Verhofstadt I et II, tantôt dans la politique générale de précédents ministres de la Justice.

Cette discrétion ne signifie pas pour autant que la surveillance électronique est au bout de son cheminement. Au contraire, la réalisation de ces deux projets (en 2012 et 2014), associée à la remise au goût du jour, dans les déclarations de la ministre, du discours séculaire sur l'impunité¹⁵⁸, conduit la surveillance électronique à se déployer dans de nouvelles directions, au point de faire un retour plus remarqué dans la note de politique générale du département de la Justice discutée fin 2012, où il est affirmé que « la surveillance électronique est une modalité privilégiée de l'exécution des peines dans la lutte contre l'impunité »¹⁵⁹ et que, dès lors, un nouvel « accroissement de sa capacité »¹⁶⁰ est envisagé. Certes, le discours relatif à l'impunité n'a rien d'inédit et il n'est pas question ici de retracer son histoire, placée d'ailleurs sous haute influence idéologique. Il représente cependant, pendant cette période, le fondement d'une manière toute particulière d'envisager la surveillance électronique en Belgique. Car, bien que la lutte contre l'impunité soit un objectif qui lui a été assigné parmi d'autres dès 1999, c'est à partir de 2011 que celui-ci s'impose en tant que priorité. La surveillance électronique poursuit donc, avant tout, la double mission de réduire l'impunité et le sentiment qui en découle, tout comme elle doit, et depuis longtemps déjà, faire obstacle à l'inflation carcérale.

4.1. UN NOUVEAU TOURNANT : RÉSURGENCE DU DISCOURS SUR L'IMPUNITÉ

Il serait trop court ici d'analyser la résurgence de la notion d'impunité par la simple couleur politique d'A. Turtelboom. Sans doute sa sensibilité à ce thème n'est-elle pas sans lien avec son appartenance à la droite libérale flamande, mais certains des projets dont il est question ici ont déjà figuré dans les cartons de certains de ses prédécesseurs. Si l'on tente d'en trouver la source dans des facteurs non doctrinaux, un éclairage tout particulier sur ce thème peut être apporté par la loi sur le statut externe des condamnés à une peine de prison, mise en œuvre lors de la période précédente. La réforme sur le statut externe a eu comme conséquence majeure d'introduire un principe de compétence différenciée entre le TAP et le JAP, cela au départ du *quantum* de la peine de prison devant être mise à exécution (un total à exécuter de plus de trois ans ou de trois ans

¹⁵⁷ Cf. notamment Chambre des représentants, *Note de politique générale. Justice*, DOC 53 2586/027, 27 décembre 2012, p. 7-9.

¹⁵⁸ Cf. notamment *ibidem*, p. 9, 13 et 14.

¹⁵⁹ Cf. notamment *ibidem*, p. 9.

¹⁶⁰ Cf. notamment *ibidem*.

ou moins). Cette distinction, au départ organisationnelle, conduit dès lors à identifier dans la pratique, mais aussi dans les représentations sociales, des « courtes » et des « longues peines » en leur associant des régimes distincts. À l'heure actuelle, cette césure déploie d'autant plus d'effets que c'est toujours l'administration pénitentiaire, par l'entremise d'un service Statut juridique externe, créé en 2011, qui reste compétente pour les personnes condamnées à trois ans ou moins, les JAP n'étant pas encore entrés en fonction.

Cette situation particulière conduit à une dualisation, non seulement du traitement des individus, mais aussi de la conception de leur détention ou, plus exactement, de la façon d'envisager leur libération¹⁶¹. En effet, alors que les personnes condamnées à plus de trois ans voient leur situation traitée par un tribunal multidisciplinaire qui examine de manière collégiale leur parcours carcéral et leur projet de réinsertion, les autres, dont le sort est resté aux mains de l'administration, semblent avoir un destin indexé préférentiellement à des impératifs gestionnaires. On observe en effet que cette catégorie est, plus que toute autre, soumise à des mécanismes de conversion de peine ou de libération anticipée, mécanismes autorisés par la loi et organisés par circulaires administratives (telle la libération provisoire, la surveillance électronique ou la semi-liberté), et dont l'objectif premier est, sans ambiguïté, le désengorgement des prisons¹⁶². Cette forme d'instrumentalisation, qui ne date d'ailleurs pas de la loi (celle-ci ayant entériné – comme souvent – des pratiques préexistantes), conduit dès lors à envisager de manière utilitariste le parcours carcéral des personnes condamnées à trois ans ou moins. Les chercheurs qui se sont penchés sur la question¹⁶³ constatent que ces condamnés sont traités la plupart du temps, non pas au départ d'un projet de reclassement individuel, mais d'un souhait d'acheminement rapide vers la sortie en vue de faire de la place, si ce n'est au départ de ce que l'on dénomme dans le milieu pénitentiaire une « *front door strategy* », c'est-à-dire d'une politique de la porte close au niveau de la prison¹⁶⁴. Dès lors, si la réduction du temps de passage en prison peut sembler souhaitable au regard de la surpopulation et des effets dommageables de l'incarcération, la précipitation vers la sortie pour des raisons structurelles sans qu'il ait été question de préparer quoi que ce soit à l'extérieur apparaît plus problématique.

Une telle mécanique, qui fonctionne depuis de nombreuses années, permet sans doute au bateau carcéral de se maintenir à flot, mais elle produit aussi des effets dérivés dans les représentations sociales. Ainsi, la formule selon laquelle « les peines de moins de

¹⁶¹ K. BEYENS, C. FRANÇOISE, V. SCHEIRS, « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *Déviance et société*, volume 34, n° 3, 2010, p. 419.

¹⁶² En préambule de la circulaire sur la libération provisoire, on lit ainsi que cette mesure, « initialement introduite sur une base individuelle, a évolué au fil des ans vers une application plus large et collective dans la lutte contre la surpopulation » (Ministère de la Justice, Direction générale Exécution des peines et mesures, Staff du directeur général, Circulaire n° 1771-EP, *Libération provisoire*, 17 janvier 2005, p. 1).

¹⁶³ Cf. par exemple, Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Bruxelles, De Boeck/Larcier, 2002 ; K. BEYENS, C. FRANÇOISE, V. SCHEIRS, « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *op. cit.*, p. 401-424 ; S. SNACKEN, « Penal Policy and Practice in Belgium », *Crime and Justice*, volume 36, n° 1, 2007, p. 132 ; K. BEYENS, M. ROOSEN, « Electronic Monitoring in Belgium: A Penological Analysis of Current and Future Orientations », *op. cit.*

¹⁶⁴ Cette politique, régulièrement soulignée par la littérature, renvoie à la nécessité, pour lutter contre la surpopulation pénitentiaire, d'envisager, en amont, des mesures de limitation de l'accès aux prisons (cf. A. BLUMENSTEIN, « Prisons », in J. Q. WILSON, J. PETERSILIA (dir.), *Crime*, San Francisco, ICS Press, 1995, p. 387-419 ; K. BEYENS, M. ROOSEN, « Electronic Monitoring in Belgium: A Penological Analysis of Current and Future Orientations », *op. cit.*, p. 59).

trois ans ne sont pas exécutées »¹⁶⁵, alors qu'elle n'est fondamentalement pas exacte¹⁶⁶, s'est répandue ces dernières années au point qu'on la retrouve régulièrement dans la presse¹⁶⁷, dans les propos de quelques parlementaires, voire de certains ministres¹⁶⁸ ou magistrats¹⁶⁹. La notion d'impunité s'impose dès lors progressivement dans les esprits au point que déclarer qu'elle est un objet de lutte semble être devenu, comme en témoigne sa note de 2012, une nécessité politique pour la ministre A. Turtelboom. Dans cette perspective, deux nouvelles directions sont données à la surveillance électronique. En premier lieu, un nouveau dispositif est adopté pour les condamnés dont le séjour effectif en prison risque bien de s'avérer relativement bref au regard des mesures de libération dont ils peuvent bénéficier. En second lieu, des nouvelles circulaires vont à nouveau être adoptées en vue de réduire encore le rôle des assistants de justice à l'égard de certaines catégories de condamnés.

¹⁶⁵ Cf. D. PACI, « L'exécution des courtes peines de prison, un leurre ? », *Justice en ligne*, www.justice-en-ligne.be, 10 septembre 2012.

¹⁶⁶ La non-exécution des peines au sens strict ne concerne en fait que les personnes condamnées à une peine de moins de quatre mois. Une circulaire datée du 4 novembre 1993 encourage en effet les magistrats du parquet à ne pas mettre à exécution ces très courtes peines. Concernant les peines de moins de six mois, elles ne sont plus exécutées, mais c'est par l'entremise du mécanisme de la libération provisoire, qui permet que les condamnés puissent être directement libérés au moment même de l'écrou. Donc, concernant les personnes condamnées à trois ans ou moins, seules certaines peines ne sont pas exécutées, d'autres ne le sont pas entièrement et d'autres encore ne sont pas exécutées « comme telles » (c'est-à-dire par une incarcération). Mais ces personnes sont alors soumises à un autre destin. Les condamnés à une peine de prison comprise entre six mois et trois ans peuvent en effet faire l'objet de trois mesures différentes : la semi-liberté (ce qui suppose une détention effective, bien qu'aménagée), la libération provisoire (qui suppose aussi parfois un passage en prison) et, précisément, la surveillance électronique. L'ensemble de ces mesures est par ailleurs soumis à des conditions spécifiques qui font que certaines catégories de personnes n'en bénéficient pas ou seulement dans certaines conditions restrictives (par exemple, les étrangers sans titre de séjour). À ce sujet, cf. S. DELTENRE, *La suppression des courtes peines d'emprisonnement : analyse quantitative* [Rapport de recherche], Bruxelles, Institut national de criminalistique et de criminologie, 2005 (cité par S. SNACKEN, « Penal Policy and Practice in Belgium », *op. cit.*, p. 163).

¹⁶⁷ Ainsi, après une interpellation du ministre S. De Clerck à la Chambre des représentants à ce sujet, les médias belges titrent tous de manière non nuancée le 2 avril 2009 : « Peines non exécutées, De Clerck appelle à la patience » (*La Libre Belgique*), « Pas de prison pour les peines de moins de trois ans » (*Le Soir*), « Les peines de moins de trois ans ne sont plus prestées » (RTBF-Info), « Moins de trois ans de prison ? Rentrez chez vous ! » (RTL-Info), « Un condamné de moins de trois ans de prison reste libre dans les faits » (*Le Vif-L'Express*), etc. Cependant, il s'agit d'effets de titres, le contenu des articles se trouvant souvent plus nuancé quant à l'automatisme du prétendu mécanisme d'impunité.

¹⁶⁸ Cf. les propos de S. De Clerck, qui parle de « la règle qui veut que les peines d'emprisonnement ne soient pas exécutées » (réponse du ministre de la Justice à la question n° 13.480 de B. Laeremans (VB) du 3 juin 2009 : Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 52 COM 579, 3 juin 2009, p. 34-36). Quant à elle, A. Turtelboom se montre bien plus prudente dans le rapport d'activité 2011 de la Direction générale des Établissements pénitentiaires, où elle évoque, dans un mot d'ouverture, qu'une « adaptation législative permettra de faire de la surveillance électronique un outil efficace (...) contre cette perception que les peines de moins de trois ans ne sont pas exécutées » (p. 1).

¹⁶⁹ J. SABBE, « De (bescheiden) invloed van het vervolgings- en strafbeleid van het OM op de punitiviteit », in I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS, E. MAES (dir.), *Hoe punitief is België?*, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2010, p. 151-158 ; K. BEYENS, C. FRANÇOISE, V. SCHEIRS, « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *op. cit.*, p. 402.

4.1.1. Contre l'inexécution des (très) courts séjours en prison : le système Voice

Dans ce contexte particulier, la surveillance électronique se trouve soudain porteuse de nouvelles perspectives. Le thème des courts séjours en prison et leur non-exécution conduit à réenvisager ses potentialités, en particulier d'un point de vue technique. Des leçons ont cependant été tirées des complications survenues sous L. Onkelinx et il n'est plus question de prévoir des mesures nécessitant un accompagnement humain conséquent ou un projet d'activation particulier qui pourrait se montrer coûteux et compliqué à mettre en œuvre. Dès lors, pour les condamnés à qui il reste peu de temps à passer en prison avant d'avoir accès à une libération provisoire¹⁷⁰, il est décidé de procéder à un système dit de « détention à domicile ».

Ce système, qui privilégie le seul principe d'assignation au domicile, sans plus l'assortir de conditions personnalisées ni de suivi social systématique, fait l'objet d'un contrôle de nature très différente du bracelet. Il constitue presque un retour aux sources de l'expérience pilote, puisqu'il s'agit d'un dispositif de reconnaissance vocale qui fonctionne par téléphone (mais qui nécessite tout de même l'installation d'un box spécial afin de sécuriser la ligne). Son fonctionnement est simple : le condamné, qui a préalablement consenti à la mesure, est, de manière automatique, régulièrement appelé en journée à son domicile. Il est contacté aléatoirement et il doit impérativement répondre à l'appel. Il lui est alors demandé de répéter des phrases ou des formules sommaires qui lui sont énoncées automatiquement¹⁷¹. Si la personne ne répond pas ou si la voix n'est pas identifiée, des mesures sont prises, telles que la privation d'heures de liberté, la révocation ou la prolongation de la détention à domicile (pouvant aller jusqu'à six jours selon les circonstances). Si le condamné atteste d'un travail ou d'une activité autorisée, il peut quitter son domicile selon un horaire établi par le CNSE. S'il ne peut pas attester de telles occupations, il lui est interdit de sortir hors de chez lui pendant la journée, mais quatre heures de liberté lui sont tout de même concédées chaque matin afin de s'organiser un minimum et, dans la mesure du possible et si nécessaire, d'envisager des démarches d'insertion. Quant à eux, les cohabitants du condamné ne reçoivent aucune information particulière et semblent faire l'objet d'encore moins d'attention que dans l'autre système¹⁷². Bref, la surveillance est organisée avec un minimum d'encadrement humain, conduisant le condamné à « tirer son plan » durant cette courte période¹⁷³.

Ce dispositif, assimilé à une « version simplifiée » du système de surveillance électronique¹⁷⁴, a été envisagé dès 2010 par S. De Clerck (CD&V), ministre de la Justice dans les gouvernements Van Rompuy et Leterme II (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH), qui entend par là s'adresser à des catégories de condamnés pour lesquels

¹⁷⁰ C'est-à-dire des personnes condamnées à une peine privative de liberté dont le *quantum* ou le total n'excède pas trois ans et qui sont maximum à deux mois d'être éligibles à la libération provisoire.

¹⁷¹ Par exemple, « Le lion est le roi des animaux / De leeuw is de koning van de dieren » (T. VANDER BEKEN, « Met de hulp van Spiderman. Op weg naar koud elektronisch toezicht », *op. cit.*, p. 75).

¹⁷² *Ibidem*, p. 76.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Cf. « Détention à domicile : une version simplifiée de l'actuel système de surveillance électronique », Communiqué de presse du ministre de la Justice, 6 juillet 2011.

« l'accompagnement est moins essentiel »¹⁷⁵, et cela dans une visée de diversification des sanctions. Le concept néerlandais de « *kaal toezicht* »¹⁷⁶ semble servir de référence et, dans cette perspective, la mesure doit s'appliquer aux condamnés à de très courtes peines ou aux personnes n'ayant pas de problème d'intégration. Le projet voit seulement le jour le 28 août 2012, sous le gouvernement Di Rupo ; il est communément appelé *Voice*, ce qui n'est évidemment pas sans rappeler l'émission télévisée musicale à grand succès diffusée à cette période sur la RTBF et la VTM. Une circulaire ministérielle non datée organise originellement son fonctionnement, mais ce texte ne fait pas l'objet de diffusion hors des services internes¹⁷⁷. *Voice* est donc tout d'abord utilisé dans le cadre d'un (nouveau) projet pilote et concerne les peines ne dépassant pas huit mois. Il vise à placer des condamnés en détention domiciliaire pour de très courtes périodes (de 15 à 60 jours maximum), c'est-à-dire durant la période qui précède le bénéfice d'une libération provisoire et qui s'élève à deux mois. La décision de placement est prise par les directeurs de prison et est appliquée par les services du CNSE, les maisons de justice n'étant plus concernées.

Le bénéfice recherché est double. D'une part, pour les condamnés de trois ans ou moins, le souhait est de procéder à une forme de bascule, c'est-à-dire un transfert en détention à domicile sous *Voice*, des personnes qui, autrement, seraient placées en surveillance électronique désormais dite classique, ce qui libère les assistants de justice d'une certaine charge de travail et permet de diminuer les listes d'attente. D'autre part, la mesure vise à rendre effectives des détentions qui, pour le coup, n'étaient effectivement pas exécutées, à savoir les peines de moins de six mois¹⁷⁸. Ainsi, un condamné à cinq mois de prison peut désormais être placé sous *Voice* alors qu'il n'aurait sans doute rien effectué auparavant. Certes, il n'accomplira pas une peine pendant cinq mois, mais un reliquat de sa sanction aura tout de même été mis immédiatement à exécution. L'absence de suivi social, s'il permet de réaliser des économies substantielles, est également justifiée par le fait qu'un tel accompagnement ne peut être efficacement entrepris sur une période aussi courte. Ne reste dès lors du modèle initial qu'un principe de détention à domicile, soit un projet minimal que Tom Vander Beken (UGent) désigne comme un projet de surveillance électronique « *Zéro* »¹⁷⁹.

Au vu de ce descriptif, c'est sans surprise que l'on constate que l'accroissement des placements s'opère plus rapidement que pour la surveillance électronique classique¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Chambre des représentants, *Politique pénale et d'exécution des peines. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. De Schamphelaere*, DOC 52 2501/001, 24 mars 2010, p. 43.

¹⁷⁶ La formule renvoie à une surveillance « sèche », c'est-à-dire sans aucune forme d'accompagnement (cf. F. GOOSSENS, E. MAES, « Omdat het aangewezen is te bezinnen alvorens te beginnen... Enkele aandachtspunten vanuit Belgisch onderzoek voor een eventuele regeling van thuisdetentie of elektronisch toezicht als hoofdstraf in de Lage Landen », *Sancties. Tijdschrift over straffen en maatregelen*, n° 2, 2010, p. 56-79).

¹⁷⁷ SPF Justice, Circulaire non numérotée, *La détention à domicile sous reconnaissance vocale (Voice) pour les condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter n'excède pas trois ans d'emprisonnement et dont le solde de jours à subir pour atteindre la date d'admissibilité à la LP n'excède pas 2 mois*, s.d. [date d'entrée en vigueur mentionnée : 28 août 2012].

¹⁷⁸ Au regard de la circulaire ministérielle n° 1771 du 17 janvier 2005, les peines de moins de six mois font en effet l'objet d'une libération provisoire automatique et sans conditions.

¹⁷⁹ T. VANDER BEKEN, « Van vette vis tot dieetpil. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België », *op. cit.*, p. 30.

¹⁸⁰ On ne dispose cependant pas de données quantitatives relatives au nombre exact de personnes condamnées à des peines de trois ans ou moins et placées sous le système de reconnaissance vocale depuis sa mise en application. Tout au plus dispose-t-on du nombre de mandats en cours au CNSE relatifs à la détention

Sa mise en œuvre fait au départ l'objet d'une campagne de communication importante et la presse en assure massivement le relais. D'après la ministre, fin décembre 2012, le projet a concerné 400 condamnés dans trois établissements pénitentiaires (Anvers, Bruges et Forest) ; il est ensuite étendu à sept autres prisons¹⁸¹. En 2013, la reconnaissance vocale est implantée dans toute la Belgique.

Reste que le système laisse apparaître certains défauts. Le premier concerne les coûts de location du matériel, puisque le dispositif de reconnaissance vocale coûte 5,56 euros par jour¹⁸² alors que la surveillance par bracelet a un coût quotidien de 4,21 euros¹⁸³. Concernant la lutte contre la surpopulation, par exemple, le procédé ne semble pas des plus appropriés, dans la mesure où, lorsque des problèmes se posent durant la période de surveillance, il peut être procédé à la révocation de la mesure, qui, elle-même, peut aboutir à la réincarcération. En outre, le contrôle de la présence au logement est relativement limité, car les personnes ne peuvent être appelées à leur domicile que durant la journée ; il leur est donc loisible de faire ce qu'elles souhaitent durant la nuit. La raison invoquée pour cette limite est le respect de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prohibe la torture ainsi que les traitements inhumains et dégradants¹⁸⁴. Enfin, nombreux sont les effets pervers du système relayés par la presse, ce qui conduit d'ailleurs une députée de la N-VA à interpellier la ministre A. Turtelboom¹⁸⁵ à propos de problèmes techniques évoqués dans le quotidien *De Standaard*¹⁸⁶. Un condamné anonyme y raconte que, non seulement il peut prévoir le moment des appels soi-disant aléatoires, mais que, ayant été appelé un jour de grippe, le système ne l'a pas reconnu en raison de sa voix enrouée¹⁸⁷. Même si, dans sa réponse, la ministre se montre rassurante quant à l'efficacité du système devant les parlementaires, il n'empêche que les témoignages de défaillances sont nombreux. Un mois avant cet article, le journal *La Dernière Heure* a publié en ligne un article intitulé « Je préfère la prison à Voice », où un condamné placé en reconnaissance vocale racontait ses difficultés en concluant de façon lapidaire « c'est du grand n'importe quoi ». Cette personne rend compte, outre d'un ensemble de problèmes en matière de droits sociaux, de la lourdeur du dispositif en précisant « qu'il est arrivé qu'on l'appelle tous les quarts d'heures

à domicile appliquée à des condamnés de moins de 8 mois (98 à la date du 31 décembre 2013), mais sachant que la plupart de ces mandats sont désormais exécutés à l'aide d'un bracelet (cf. *infra*), ce chiffre est peu indicatif. Cf. Direction générale des maisons de justice, *Rapport d'activités 2013*, Bruxelles, SPF Justice, p. 132.

¹⁸¹ Cf. la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 15.414 de S. De Wit (N-VA) du 30 janvier 2013 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 53 COM 658, 30 janvier 2013, p. 33-34).

¹⁸² Question n° 5-4706 de B. Anciaux (SP.A) du 28 décembre 2011 (www.senate.be).

¹⁸³ « Dix juges d'instruction testent le nouveau système de surveillance électronique », Communiqué de presse de la ministre de la Justice, 3 septembre 2013.

¹⁸⁴ Cf. la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 15.414 de S. De Wit (N-VA) du 30 janvier 2013 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 53 COM 658, 30 janvier 2013, p. 33-34).

¹⁸⁵ Cf. *ibidem*.

¹⁸⁶ *De Standaard*, 23 janvier 2013.

¹⁸⁷ En effet, les limites du système impliquent que la personne réponde au téléphone avec une voix claire, ce qui n'est pas toujours le cas très tôt le matin ou lorsque survient une maladie. Cette limite ne correspond pas non plus nécessairement au style de vie de certains condamnés dont la conduite (excès d'alcool, sommeil en journée, etc.) se répercute nécessairement sur l'élocution. Ces exemples permettent de comprendre que, dans certains cas, les contingences techniques sont telles qu'un accompagnement humain de proximité doit être envisagé. Cela explique également pourquoi, lorsque le système Voice se montre inadéquat sur le terrain, le recours au bracelet est tout de même envisagé pour les détentions à domicile.

pendant huit heures », que parfois « la reconnaissance vocale fonctionne mal, voire pas », etc.¹⁸⁸

En termes de politique pénale et de message au grand public, l'assignation à domicile sous reconnaissance vocale ne peut cependant pas être qualifiée de « n'importe quoi ». Elle représente le point d'orgue de l'évolution du système belge de surveillance électronique qui, progressivement, pour certains condamnés, s'est désemploi de tout projet d'activation ou de guidance à visée (ré)intégratrice, et conduit à ce que plus rien ne soit prévu d'autre que le fait de rester chez soi. Mais cette mesure marque aussi, d'une certaine façon, et ce après des années de focalisation sur des enjeux de régulation de la population carcérale, le retour d'un objectif pénologique, situé dans le registre de la rétribution. En effet, ce dispositif repose sur l'idée que la sanction doit impérativement s'exercer, quels qu'en soient le sens ou les effets, et cela au nom de la lutte contre l'impunité. L'on pourra même aller plus loin en écrivant aussi « quelle que soit la technologie qui l'assiste » puisque, à l'heure actuelle (c'est-à-dire après deux ans d'application), il semble bien que sur le terrain, le dispositif du bracelet est, pour sa facilité d'usage et son fonctionnement 24 heures sur 24, dans le domaine de la détention à domicile, largement préféré à Voice, qui ne s'adapte pas à toutes les situations et a soulevé tant de problèmes qu'il n'en est quasiment plus question. Voilà donc qu'au terme de l'expérience, le système technique est en passe d'être substitué par celui-là même qu'il devait remplacer, en ayant tout de même perdu, dans l'opération, le bénéfice d'un accompagnement social.

Cette logique rétributive particulière, en définitive peu exigeante, de par ses ambitions réduites en matière d'investissements financiers et humains, déborde sur le système de surveillance électronique classique, pourtant déjà dépouillé de bon nombre de ses attributs. Revue à travers le prisme de l'impunité, de nouvelles questions se posent en effet à son sujet, au point d'envisager une énième réforme de ses modes opératoires.

4.1.2. Vers un régime social « *extra light* » des condamnés à trois ans ou moins : les circulaires de 2012 et 2013

Dans le champ de la surveillance électronique par bracelet, toujours en activité pour les autres catégories de condamnés que celles visées par le projet Voice, deux problèmes semblent faire l'objet d'une attention toute particulière durant cette période de diversification.

Le premier concerne l'équipe technique mobile chargée des placements, équipe dont la composition et les modalités de travail doivent être revus. Alors qu'il en est très peu question dans les textes réglementaires ainsi que dans les débats menés à la Chambre des représentants à propos de la surveillance électronique, les grèves répétées des agents qui la composent commencent à attirer l'attention des médias. Le personnel de cette équipe est dédié à un travail essentiel : chargé, en prison, de fixer les bracelets à la cheville des condamnés et de placer les boxes de détection à leur domicile, c'est lui qui opérationnalise le placement sous surveillance électronique. L'équipe effectue également toutes les actions et réparations techniques que le système requiert. Un arrêt de travail

¹⁸⁸ La Dernière Heure, 6 décembre 2012.

de sa part implique donc la suspension de tous les nouveaux placements et l'absence d'intervention pour les boxes en place qui ne fonctionnent plus. L'équipe est composée d'agents pénitentiaire détachés, c'est-à-dire de personnel carcéral de surveillance dont la formation et la culture professionnelle d'origine diffèrent grandement de ce qui est attendu en surveillance électronique, où les compétences requises sont variées et fluctuantes et où il convient de travailler de manière autonome à l'occasion de déplacements fréquents. La « culture de la grève » qui a cours dans le milieu carcéral belge a donc ici des conséquences toutes particulières.

Les revendications récurrentes (des mouvements spontanés ont lieu notamment en 2010, 2011 et 2012) des membres de l'équipe visent entre autres à obtenir des effectifs supplémentaires pour faire face à la pression chiffrée qui ne cesse d'augmenter. Cette pression serait telle, soulignent des grévistes, qu'il est impossible à l'équipe de gérer en temps utiles les problèmes techniques et les pannes qui surviennent dans le dispositif¹⁸⁹. Des condamnés resteraient donc sans surveillance pendant des heures sinon des jours. En 2010 déjà, un délégué de la CSC indiquait que « malgré le manque de personnel, le cabinet fait pression pour intensifier encore la surveillance électronique » ; cette même personne affirmait également « avoir l'impression que le poids de la surpopulation carcérale est reporté sur le CNSE »¹⁹⁰. En 2011, c'est la disparition des écrans radars de quarante détenus placés en surveillance électronique qui agite les médias. Un agent du CNSE n'hésite pas à parler de « foutoir » et déclare : « Ceux qui nous laissent travailler dans de telles conditions ont une idée en tête : montrer que nous ne sommes pas capables de gérer la demande, et privatiser ce secteur. »¹⁹¹

Les grèves paralysent donc le dispositif de surveillance et conduisent elles-mêmes à des incidents techniques et des défaillances qui, à leur tour, renforcent le problème. La gestion de l'équipe mobile par la direction du CNSE s'avère dès lors de plus en plus compliquée, car les oppositions sont fortes. Par ailleurs, les transformations successives de l'organisation de la mesure ont conduit ces anciens agents pénitentiaires à devoir modifier leur organisation et leur mode de travail et à s'adapter à des outils techniques et informatiques de plus en plus sophistiqués. Les exigences en termes de professionnalisation et de rythme de travail n'ont en effet cessé de s'accroître depuis les débuts de la surveillance électronique, provoquant des résistances et des tensions accumulées au fil des ans. Dans ce contexte de conflit social, un fort taux d'absentéisme affecte l'équipe : celle-ci fonctionne régulièrement en effectif réduit, ce qui accentue encore les difficultés qui viennent d'être relevées, mettant à mal la revendication de personnel supplémentaire. Le conflit est alors en voie de se transformer en véritable crise.

Décidée à prendre le problème « à bras le corps », la ministre A. Turtelboom, au terme de négociations syndicales et après avoir entendu la direction du CNSE, prend diverses décisions, qui, par leur radicalité, apaisent la situation pour un certain temps : remplacer les fonctionnaires en place (ils sont mutés ou renvoyés en milieu carcéral) par des contractuels et donc renouveler l'entièreté de l'équipe, se doter d'un nouveau règlement interne et, surtout, réorganiser les processus de travail en envisageant autrement

¹⁸⁹ *La Libre Belgique*, 3 mars 2012.

¹⁹⁰ *RTBF-Info*, 11 octobre 2010, www.rtbef.be/info.

¹⁹¹ *Levif.be*, 6 septembre 2011, www.levif.be. Cette déclaration fera d'ailleurs l'objet de l'une des questions parlementaires dont il est question en note suivante.

les programmes de placements¹⁹². Elle procède également à l'achat de 14 nouveaux véhicules et garantit au CNSE, dès le 1^{er} avril 2012, le bénéfice d'un nouveau service de maintenance émanant de la firme 3M, déléguant un de ses agents sur place à temps plein. Au terme de ces aménagements, s'il a jamais été question de privatisation comme le rapportaient les syndicats à la presse, celle-ci ne figure plus à l'ordre du jour, le rythme des placements ayant repris et s'étant même considérablement accéléré.

Le second problème, en partie lié au précédent, concerne les amoncellements de dossiers relatifs à des personnes se trouvant en attente de leur placement sous bracelet et de la désignation de leur guidance. Ce phénomène de files et listes d'attente, déjà mentionné, constitue sans doute l'un des cauchemars à la fois du CNSE et des ministres de la Justice successifs. Se chiffrant à certains moments à plus d'un millier de dossiers progressivement accumulés¹⁹³, ces files représentent jusqu'à la caricature, depuis la période de stabilisation, la lenteur du processus, la pesanteur administrative et le décalage entre la pratique et les ambitions politiques. Bref, elles symbolisent à elles seules tout ce qui n'a pas été envisagé parmi les effets potentiels du recours à la technique, en laquelle la confiance a été si grande.

Ce malaise est par ailleurs renforcé par le fait que les personnes condamnées qui, sans être détenues, sont en attente de leur placement en surveillance électronique, se trouvent dans une situation tout à fait spécifique par rapport aux personnes incarcérées. Alors qu'elles sont condamnées à une peine de prison qui peut être mise à exécution immédiatement, elles restent libres d'aller et venir à leur guise en liberté, en attendant que l'on traite leur dossier. Le retard pris en maisons de justice conduit d'ailleurs certaines de ces personnes à attendre plus d'un an avant d'exécuter leur peine. Cette situation particulière n'est pas sans fondement juridique. D'un point de vue légal, la personne est, dans ce cas, placée « en interruption de peine »¹⁹⁴. Pour la surveillance électronique, cette interruption couvre la période qui suit la décision d'octroi de la mesure mais qui précède le début du contrôle effectif (qui suppose le placement du bracelet et l'attribution d'une guidance, lorsque celle-ci est requise, c'est-à-dire deux étapes qui ne peuvent pas toujours se réaliser immédiatement) ; elle concerne donc nécessairement des condamnés qui ne sont pas incarcérés au moment de l'octroi car, si c'était le cas, ils resteraient simplement en prison sans qu'il soit question d'interrompre leur peine. Alors que cette question fait régulièrement l'objet d'inquiétudes, notamment de la part de parlementaires¹⁹⁵, elle revêt une dimension toute particulière sous le mandat d'A. Turtelboom.

¹⁹² Cf. la réponse de la ministre de la Justice aux questions jointes n° 9975 de M. Doomst (CD&V), n° 100660 d'O. Maingain (FDF), n° 10093 de S. De Wit (N-VA) et n° 10207 de S. Becq (CD&V) du 14 mars 2012 (Chambre des représentants, Commission de la Justice, *Compte rendu intégral*, CRIV 53 COM 432, 14 mars 2012, p. 14-16).

¹⁹³ En 2010, la liste d'attente s'élevait à environ 1 500 dossiers.

¹⁹⁴ Cf. le titre IV, chapitre IV de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *Moniteur belge*, 15 juin 2006.

¹⁹⁵ Cf. par exemple la question n° 296 de R. Landuyt (SP.A) du 15 janvier 2009 (Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 52-49, 16 février 2009, p. 966-967), la question n° 4-885 de P. Monfils (MR) du 22 octobre 2009 (Sénat, *Annales*, 4-92, 22 octobre 2009) et la question n° 5-6599 de B. Anciaux (SP.A) du 29 juin 2012 (www.senate.be).

En effet, l'importance accordée, durant cette période, à la lutte contre l'impunité conduit la ministre à envisager le phénomène de listes d'attente, non pas comme le seul indicateur de la lenteur du processus de placement, mais aussi comme la manifestation supplémentaire de l'inertie qui régnerait en matière pénale. La formule suivante, tirée d'un communiqué de presse est, à cet égard, tout à fait significative. La ministre considère que « les personnes qui [ont à] purger une peine sous surveillance électronique (...) [doivent] attendre un long moment pour bénéficier de la guidance d'un assistant de justice dans le cadre de l'exécution de leur peine ou du contrôle des conditions imposées. En attendant, les personnes [restent] chez elles en toute impunité »¹⁹⁶. La résorption d'une liste d'attente qualifiée d'historique – au regard, sans doute, des cumuls réalisés d'une législature à l'autre et dont elle a hérité – va donc faire partie des plus fermes résolutions d'A. Turtelboom. Dans cette perspective, les deux stratégies envisageables sont à nouveau mises en œuvre : l'accroissement des moyens en vue du recrutement de personnel et l'aménagement des procédures. Ainsi, le recrutement de 46 assistants de justice est annoncé en avril 2013 et il est déclaré qu'une nouvelle procédure pour la surveillance électronique est en train d'être mise en place.

Pour cette procédure, deux circulaires se succèdent rapidement en 2013 (12 mars et 17 juillet) afin de redéfinir le processus de mise en œuvre et de suivi de la surveillance électronique jusqu'à trois ans, sachant que les dispositions restent inchangées pour les personnes condamnées à une peine de plus de trois ans¹⁹⁷. Le dernier texte, daté du 17 juillet 2013 et toujours en vigueur à l'heure actuelle, vise donc les personnes condamnées à une peine de trois ans ou moins. Ce faisant, il concerne nécessairement les condamnés à moins de huit mois (à qui est réservé un régime spécifique renvoyant à la détention à domicile telle que nous l'avons décrite) et abroge donc implicitement celle, non datée et non diffusée, consacrée à la détention à domicile sous reconnaissance vocale. Si cette circulaire ne fait plus mention de la technologie Voice, sa première annexe prévoit tout de même explicitement que la reconnaissance vocale est le mode de contrôle préféré pour les peines de moins de huit mois. Le constat de la faible faveur qui lui est accordée aujourd'hui sur le terrain au profit du bracelet apparaît cependant confirmé au détour d'une note subpaginale qui évoque que, lorsque le CNSE l'estime nécessaire, le système de reconnaissance vocale peut être remplacé par un bracelet.

Sans entrer ici dans le détail de ces textes, on retiendra surtout les deux modifications majeures qu'ils introduisent pour les personnes condamnées à trois ans ou moins et qui sont en lien direct avec ce qui vient d'être évoqué. La première renvoie à la réduction maximale du rôle de l'assistant de justice, la plupart de ses missions étant désormais réalisées par le personnel du CNSE : sauf cas exceptionnels, il n'effectue plus d'enquête préalable au placement, il n'est plus compétent pour la réalisation des horaires avec le condamné (ceux-ci sont élaborés au départ d'une grille prédéfinie), les contacts se prennent par téléphone, il n'intervient plus pour évaluer les demandes de modifications horaires, etc. Son rôle se borne donc à assurer le respect du *timing*, seule exigence figurant encore dans la mesure qui est désormais considérée comme

¹⁹⁶ « Toutes les peines de 6 mois à 3 ans seront à nouveau exécutées », Communiqué de presse de la ministre de la Justice, 11 avril 2013.

¹⁹⁷ Dans ce cas, le texte en application est : SPF Justice, Circulaire n° 1803 (III), *Réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines*, 25 juillet 2008.

« extra *light* »¹⁹⁸. Les horaires sont par ailleurs assouplis, les condamnés-travailleurs sont libres 8 ou 12 heures par jour (selon que leur emploi est à mi-temps ou à temps plein), les personnes sans occupation bénéficient aussi de 4 heures de liberté le matin. La seconde modification conduit à élargir, comme cela a déjà été réalisé à de multiples reprises, le champ d'application de la surveillance électronique. La volonté est ainsi que les peines de moins de 3 ans soient en premier lieu exécutées via la surveillance électronique classique ou la détention à domicile, plutôt que via la détention en prison. La procédure d'octroi est encore simplifiée au passage. Enfin, la condamnation pour certains faits qui, auparavant, privaient du bénéfice de la surveillance électronique (les faits de mœurs à l'égard des mineurs), ne représente plus une contre-indication. Les personnes condamnées pour ces faits font simplement l'objet d'un traitement différencié et d'un suivi de la part de l'administration.

La surveillance électronique ainsi remodelée pour les peines de trois ans ou moins, sensiblement éloignée du modèle d'activation original, prend cette fois ses distances par rapport aux exigences d'individualisation qui ont perduré tant bien que mal jusqu'alors au sein des maisons de justice. La circulaire du 17 juillet 2013 consacre incontestablement l'entrée de la surveillance électronique dans un modèle de standardisation où l'on accorde une place prépondérante à la technologie et aux opérateurs qui lui sont directement dédiés, au détriment d'un accompagnement social individuel humain et techniquement désengagé. Cette standardisation s'opère d'ailleurs à divers niveaux : régimes horaires catégorisés, inversion de la demande (travail par « slots »¹⁹⁹, c'est-à-dire non plus au départ de l'ordre d'arrivée des décisions de placement au sein du service mais au regard d'une date précise, fixée dès le départ, en fonction des places disponibles dans chacune des sept procédures aujourd'hui envisageables), tarification des sanctions en cas de non-respect du *timing*, etc. Cette standardisation permet aux maisons de justice de n'avoir presque plus de missions à assurer.

Le suivi de cette catégorie de condamnés est à présent quasi entièrement dévolu à l'équipe de direction du CNSE qui, au départ des informations émanant des travailleurs du *monitoring* technique ou des assistants de justice (mobilisés lorsque des problèmes se posent), procèdent, non plus à un accompagnement au sens strict, mais à un travail continu d'adaptation et d'aménagement. La tâche s'avère toutefois conséquente, car la réduction des contacts directs avec les travailleurs sociaux conduit les condamnés à téléphoner très régulièrement au CNSE afin d'obtenir des explications quant à leur situation, de négocier des modifications horaires pour diverses raisons ou de s'inquiéter de toutes sortes de choses. Les contacts téléphoniques sont donc incessants, mais visent la plupart du temps la résolution de problèmes plus ou moins graves, l'adaptation à des aléas quotidiens ou à des situations plus problématiques. Si l'on peut retrouver dans cette communication la dimension humaine qui manque au simple bracelet et qu'incarne aussi l'assistant de justice, le changement de perspective n'en est pas moins majeur : l'individualisation de la surveillance électronique ne s'opère plus au moment du placement et au regard d'un projet spécifique concerté, mais renvoie à de l'ajustement opéré en cours de mesure, lorsque des questions se posent et principalement dans le but de mener la mesure à bien jusqu'à son terme avec un minimum de défaillances.

¹⁹⁸ T. VANDER BEKEN, « Van vette vis tot dieetpil. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België », *op. cit.*, p. 23.

¹⁹⁹ « Toutes les peines de 6 mois à 3 ans seront à nouveau exécutées », Communiqué de presse de la ministre de la Justice, 11 avril 2013.

Dans le modèle standardisé qui a cours actuellement pour les personnes condamnées à trois ans ou moins, la contrainte est certes moins puissante mais, lorsqu'elle se rappelle au condamné, c'est surtout concernant le respect « de l'heure pour l'heure », projet simple que la technologie est capable de soutenir à elle seule. Le travail social et les volontés de reclassement figurent à l'arrière-plan, voire sont totalement abandonnés au profit d'un dispositif de détention domiciliaire vide de tout projet substantiel, sinon celui de mettre des peines à exécution et de vider les prisons. Les périodes concernées sont d'ailleurs souvent trop courtes pour entreprendre quoi que ce soit qui ait un véritable sens. En cela, alors que le condamné est bien plus libre de ses mouvements, ce modèle inversé se rapproche davantage d'un modèle carcéral. Non pas du modèle de prison virtuelle envisagé lors de l'expérience pilote – où la contrainte était dominante, mais assortie d'une obligation d'activation accrochée à un projet personnel d'insertion (cf. *supra*) –, mais bien d'un modèle de détention refermé sur lui-même qui, visant principalement le gardiennage, appelle les mêmes critiques que la prison et risque bien un jour de générer à son tour un besoin d'alternatives.

4.2. L'INDÉFECTIBLE VOLONTÉ DE LUTTE CONTRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Aux côtés de la lutte contre l'impunité, la surveillance électronique emprunte, durant cette même période, une autre direction, qui accentue encore le phénomène de diversification amorcé par le système Voice. Une direction cependant loin d'être innovante, puisqu'il s'agit de réaffirmer les potentialités de la surveillance électronique en matière de lutte contre la surpopulation carcérale. Les effets observés à cet égard sont pourtant particulièrement décevants (cf. *supra*). Le nombre quotidien de détenus dans les prisons belges s'élève en effet, en moyenne, à plus de 11 700 en 2013 même si de nouvelles prisons sont construites et inaugurées, la surpopulation reste importante dans beaucoup d'établissements. Sans doute l'objectif de réduction de la population pénitentiaire a-t-il été abandonné, mais l'on espère toujours que la surveillance électronique, employée autrement, permet, au moins, de ralentir l'inflation pénitentiaire. De nouvelles initiatives sont ainsi prises, ou, du moins, des idées déjà avancées trouvent enfin à se réaliser. La première consiste à permettre le placement sous surveillance électronique de justiciables soumis au régime de la détention préventive. La seconde vise à inscrire la surveillance électronique dans le code pénal au titre de peine autonome.

4.2.1. La surveillance électronique comme alternative à la détention préventive

On le sait depuis des dizaines d'années, les motifs principaux de la surpopulation pénitentiaire en Belgique sont de trois ordres et n'évoluent pas considérablement : le nombre trop important de détentions préventives (la moyenne journalière en 2013

était de 31,4 % du total de la population carcérale²⁰⁰), l'accroissement de la durée des peines et l'allongement des délais préalables à l'accès à une libération anticipée²⁰¹. Malgré cette analyse, rares ont été les solutions préconisées en vue d'agir directement sur ces mécanismes, sans doute en raison du fait qu'il faudrait alors ouvrir des chantiers délicats, comme par exemple revoir les tarifications pénales à la baisse ou envisager de décriminaliser certains faits, ou encore s'attaquer aux prérogatives du pouvoir judiciaire (aujourd'hui compétent dans ces trois registres).

La détention préventive a cependant fait l'objet d'une attention particulière depuis longtemps. Ainsi, la volonté d'y substituer l'assignation à résidence dans certains cas a été évoquée dès 1982 (cf. *infra*). Rien d'étonnant donc à ce que, dès que la surveillance électronique a été mise en place, il ait été question de l'envisager en tant qu'alternative à la détention préventive, comme accompagnement de cette assignation. Cette idée n'emporte cependant pas une adhésion immédiate sur le terrain belge, où des possibilités d'alternatives à la détention préventive existent déjà²⁰². Interrogé en 1995 au sujet de la surveillance électronique en général, le ministre S. De Clerck évoque spontanément la question de cette application spécifique en se montrant à nouveau très réservé²⁰³. S'il faut envisager cette mesure en tant qu'alternative à l'incarcération avant jugement, il convient de le faire, répond-il, « dans le cadre d'emprisonnements de courte durée ou comme condition de probation »²⁰⁴. Le ministre souligne également la contradiction interne qu'il pourrait y avoir à envisager la surveillance électronique en alternative à l'incarcération préventive puisque celle-ci, en tant que mesure d'exception, ne peut être prononcée, précisément, que lorsque la remise en liberté est problématique²⁰⁵.

Malgré des questions parlementaires régulièrement posées à ce sujet, c'est seulement en 2007 qu'est déposée, par le député Renaat Landuyt (SP.A), la première proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive ; elle vise à introduire la surveillance électronique comme alternative à l'incarcération envisagée au stade de la détention préventive²⁰⁶. Cette première proposition, non aboutie, est suivie par celle de la députée Sabien Lahaye-Battheu (Open VLD) en janvier 2008, texte repris en mars 2008 au Sénat par Martine Taelman (Open VLD) et redéposé

²⁰⁰ Direction générale des établissements pénitentiaires, *Rapport annuel 2013*, Bruxelles, SPF Justice, 2014, p. 70.

²⁰¹ Cf. par exemple E. MAES, « Evoluties in punitiviteit: lessen uit de justitiële statistieken », in I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS, E. MAES (dir.), *Hoe punitief is België?*, op. cit., p. 43-83 ; C. VANNESTE, « Surpopulation et évolution de la population pénitentiaire. Quelques grandes tendances », *L'Observatoire*, n° 66, 2010, p. 20-23 ; S. SNACKEN, « Analyse des mécanismes de la surpopulation pénitentiaire », in P. MARY, T. PAPATHEODOROU (dir.), *La surpopulation pénitentiaire en Europe : de la détention avant jugement à la libération conditionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 9-31.

²⁰² En effet, l'article 35 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive (*Moniteur belge*, 14 août 1990) prévoit que le juge d'instruction peut laisser un inculpé en liberté en lui imposant de respecter une ou plusieurs conditions, pendant le temps qu'il détermine et pour un maximum de trois mois. Le juge arrête les conditions à imposer en les adaptant à la situation de l'inculpé et au regard des circonstances de la cause (on parle alors de mise en liberté sous conditions). Il peut également exiger le paiement préalable d'un cautionnement dont il fixe le montant.

²⁰³ Cf. T. VANDER BEKEN, « Van vette vis tot dieetpil. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België », op. cit., p. 12.

²⁰⁴ Cf. la réponse du ministre de la Justice à la question n° 23 de F. Van den Eynde (VB) du 14 juillet 1995 (Chambre des représentants, *Questions et réponses*, n° 16, 8 janvier 1996, p. 1713-1715).

²⁰⁵ Cf. *ibidem*.

²⁰⁶ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive en ce qui concerne la surveillance électronique*, déposée par R. Landuyt, DOC 52-0040/001, 12 juillet 2007.

plusieurs fois²⁰⁷. La sénatrice Christine Defraigne (MR) dépose quant à elle, en mars 2012, une nouvelle proposition poursuivant le même objectif²⁰⁸.

Ces tentatives répétées permettent sans doute de comprendre pourquoi, en mars 2008, la déclaration gouvernementale annonce pour la première fois que la surveillance électronique sera envisagée dans le cadre de la détention préventive²⁰⁹. Le ministre de la Justice des gouvernements Verhofstadt III et Leterme I (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH), Jo Vandeuren (CD&V), fait donc mention explicitement, dans sa note de politique générale, du projet d'envisager la surveillance électronique comme issue possible au problème du surpeuplement des maisons d'arrêt. Il avance ainsi que « la mise en œuvre d'une surveillance électronique et l'application de techniques modernes telles qu'un contrôle par GPS en guise d'alternatives à la détention préventive »²¹⁰ peuvent constituer une solution envisageable. Il s'agit donc d'un usage bien différent de celui réservé jusqu'ici à cet outil et qui consistait à s'en servir en tant que modalité spécifique de l'exécution de la peine de prison. Il est question de diversifier ses usages, en la plaçant désormais en amont de la procédure pénale mais aussi de recourir à une technique plus sophistiquée que celle visant les sanctions, incluant le GPS, c'est-à-dire un système de géolocalisation. Le projet n'est cependant pas mis en œuvre immédiatement car la question est d'abord mise à l'étude, sur demande du ministre J. Vandeuren, au département de criminologie de l'INCC.

L'étude est réalisée entre mars et décembre 2009, c'est-à-dire sous les législatures ultérieures. Elle fait le point sur diverses expériences étrangères (Pays-Bas, France, Angleterre et Pays de Galles), leurs avantages et inconvénients. Pour la Belgique, elle repose sur une enquête par tables rondes auprès de magistrats d'instruction, d'avocats et de magistrats du parquet. Elle comporte également une phase de *screening* de dossiers pénaux comportant des mandats d'arrêt afin d'y effectuer des projections en termes de surveillance électronique. Dès l'introduction de son rapport, l'INCC rappelle que si, en Belgique, la surveillance électronique est envisagée dans le cadre de la détention préventive en tant que mesure visant principalement la maîtrise de la population carcérale, soit à nouveau dans un souci régulateur, elle peut rencontrer d'autres objectifs²¹¹.

²⁰⁷ Pour une analyse complète de ces diverses propositions, cf. E. MAES (dir.), *Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive*, Bruxelles, Institut national de criminalistique et de criminologie, Direction opérationnelle de criminologie, 2009, p. 96-101 ; S. DE DECKER, « Elektronisch toezicht: woelig verleden, wollige toekomst? », in T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT, F. VERBRUGGEN (dir.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?*, op. cit., p. 85-110.

²⁰⁸ Sénat, *Proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, afin d'instaurer une surveillance électronique*, déposée par C. Defraigne, DOC 5-1509/1, 1^{er} mars 2012.

²⁰⁹ Chambre des représentants, *Déclaration gouvernementale*, DOC 52 0020/002, 20 mars 2008, p. 41.

²¹⁰ Chambre des représentants, *Note de politique générale du ministre de la Justice*, DOC 52 1529/016, 5 novembre 2008, p. 71.

²¹¹ En effet, les chercheurs de l'INCC identifient quatre autres objectifs : éthique ou pénologique (réduction des effets préjudiciables de la détention), juridique (respect de la présomption d'innocence), social (maintien de l'insertion et des liens sociaux) et économique (réduction des coûts). Cf. E. MAES (dir.), *Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive*, op. cit., p. 267 ; E. MAES, B. MINE, « La surveillance électronique, alternative plausible à la détention préventive ? », *Journal des tribunaux*, volume 129, n° 30, 2010, p. 517-519 ; E. MAES, B. MINE, C. DE MAN, R. VAN BRAKEL, « Naar elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis? Waarom de invoering ervan, vanuit het oogpunt van een vermindering van de gevangenispopulatie, toch niet meteen de meest aangewezen strategie is », *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, volume 29, n° 129, 2011, p. 6-14 ; E. MAES, B. MINE, C. DE MAN, R. VAN BRAKEL, « Thinking about Electronic Monitoring in the Context of Pre-Trial Detention in Belgium: A Solution to Prison Overcrowding? », *European Journal of Probation*,

Cependant, l'étude se focalise principalement sur cet objectif particulier et ses conclusions, tout en reconnaissant certains avantages à l'adoption d'une telle mesure (concernant principalement les effets liés à l'abandon de l'emprisonnement). Les chercheurs identifient également toutes les incertitudes qui pèsent sur un tel projet. Ainsi, ils avancent que « ne peut être déterminé clairement quel pourrait être l'effet de substitution réel de la surveillance électronique à la détention »²¹². Ils rappellent aussi le risque de voir la surveillance électronique « être imposée en complément à une libération sous condition (en vue d'offrir une possibilité de contrôle supplémentaire) ou dans des cas où elle ne serait pas du tout appliquée »²¹³. Dans une telle occurrence, l'effet sur la population carcérale serait nul.

Par conséquent, en 2010, le ministre S. De Clerck, se référant aux conclusions de l'étude, replace ailleurs ses priorités en matière de surveillance électronique, en prenant appui sur le fait que « le rapport ne contient pas de décisions univoques pour introduire immédiatement la surveillance électronique dans la phase de l'enquête préliminaire dans les affaires criminelles. L'étude indique, entre autres, le coût, les objections juridiques et pratiques [de ce projet] ; elle pose également des questions quant à l'effet réel sur la population des accusés dans les institutions pénitentiaires »²¹⁴. Le ministre termine en précisant que c'est plutôt « l'élargissement de la surveillance électronique dans la phase de l'exécution de la peine [qui] constitue une priorité absolue »²¹⁵.

C'est donc quelques années plus tard, sous l'égide de la ministre A. Turtelboom, que le projet voit le jour. Le projet est remis sur la table après qu'elle a affirmé plusieurs fois sa volonté d'adopter cette mesure pour certains types de détenus préventifs, cela malgré les réserves de l'INCC²¹⁶. Il est adopté par la loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice²¹⁷, qui modifie la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin d'y introduire la surveillance électronique comme une de ses modalités d'exécution. Il ne s'agit donc pas d'une mesure considérée comme une « alternative » à la détention préventive, au sens où peut l'être la libération sous condition, mais bien d'une manière spécifique d'être en détention préventive. Elle emporte donc toutes les conséquences, comme celle de pouvoir être déduite de la durée de la peine de prison éventuellement prononcée ultérieurement.

volume 4, n° 2, 2012, p. 3-22 ; E. MAES, « Elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis. Enkele beschouwingen over een aantal juridisch-technische en praktisch-organisatorische aspecten », *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, volume 33, n° 2, 2012, p. 110-124 ; E. MAES, B. MINE, « Some Reflections on the Possible Introduction of Electronic Monitoring as an Alternative to Pre-Trial Detention in Belgium », *The Howard Journal of Criminal Justice*, volume 52, n° 2, 2013, p. 144-162.

²¹² E. MAES (dir.), *Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive*, op. cit., p. 267.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ S. DE CLERCK, *Politique pénale et d'exécution des peines. Aperçu et développements*, mars 2010, p. 10-11.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Cf. la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 548 d'Éric Jadot (Écolo) du 18 mai 2012 (Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 53-069, 11 juin 2012, p. 234-235).

²¹⁷ *Moniteur belge*, 31 janvier 2013. Pour une analyse critique de cette loi, cf. Y. LIÉGEOIS, I. MENNES, « Elektronisch toezicht en andere nieuwigheden in de Wet Voorlopige Hechtenis », *Nullum Crimen. Tijdschrift voor straf- en strafprocesrecht*, volume 10, n° 5, 2013, p. 333-343 ; D. VANDERMEERSCH, « La détention préventive sous surveillance électronique : quelques questions », *Journal des tribunaux*, volume 14, n° 6558, 2014, p. 240-242.

Alors que l'avis de divers experts et acteurs de terrain est demandé par la Commission de la Justice de la Chambre et que certains se montrent nuancés, le vote de la loi ne fait pas l'objet de discussions très vives au Parlement, si ce n'est pour douter de son opportunité en matière de violence conjugale. Mais sous la pression de l'opposition, une possibilité d'évaluation de la mesure est tout de même insérée dans le texte et adoptée, ce qui n'était pas prévu initialement. Selon cette disposition, le ministre de la Justice doit évaluer l'application des dispositions relatives à la détention sous surveillance électronique dans les 18 mois de leur entrée en vigueur. La forme que doit revêtir cette évaluation reste cependant relativement floue et, à l'heure actuelle, on ne sait toujours rien à ce sujet ²¹⁸.

Cela étant, c'est sans attendre le vote de la loi qu'une campagne de communication de la ministre A. Turtelboom est déjà lancée dès novembre 2012 sur le site Internet du SPF Justice. La campagne ne fait pas exception aux précédentes et place à nouveau l'accent sur les bénéfices chiffrés de la réforme annoncée. Un communiqué de presse précise que, « selon les estimations, le nombre de personnes entrant en ligne de compte pour cette modalité représente entre 5 et 10 % de la population journalière actuelle. Quotidiennement, quelque 4 000 personnes sont en détention préventive. Donc, le nombre de personnes pouvant être prises en considération pour porter un bracelet avec GPS équivaut à 200 à 400 dossiers sur base journalière, soit l'équivalent d'une prison moyenne » ²¹⁹. Si l'argument paraît séduisant, il comporte toutefois ses limites car il est bien entendu que tous les détenus préventifs susceptibles de bénéficier de la mesure ne l'obtiendront pas, la décision restant aux mains des magistrats. Ces détenus sont par ailleurs répartis géographiquement dans plusieurs maisons d'arrêt, ce qui renvoie cette « prison moyenne » à une pure vue de l'esprit, qui ne conduit aucunement à l'économie que permettrait la fermeture d'un établissement.

Malgré de telles déclarations et effets d'annonce, ce projet d'envergure ne se met pas en place immédiatement. Il prend tout d'abord la forme d'un premier test, afin que le CNSE puisse se familiariser avec le système et identifier les problèmes techniques qui risquent de se poser. Mais, alors que le souhait de la ministre est que tous les juges du pays puissent déjà recourir à la mesure en 2013, la phase test ne débute de manière vraiment effective qu'en septembre 2013, lorsque dix juges d'instruction se montrent volontaires pour essayer le système.

Par ailleurs, en raison « des exigences techniques et pratiques » ²²⁰ propres au dispositif de GPS, l'entrée en vigueur de la modification législative votée fin 2012 est retardée au 1^{er} janvier 2014. Huit jours après, le Collège des procureurs généraux adopte une circulaire organisant le déroulement de la procédure de placement et les contacts à envisager entre les magistrats instructeurs et le CNSE, chargé du suivi des personnes placées ²²¹. Une circulaire ministérielle est par ailleurs élaborée et diffusée auprès

²¹⁸ Cf. notamment E. MAES, « Over de diverse bepalingen van een “vuilbakwet” en de hechtenis onder elektronisch toezicht als uitvoeringsmodaliteit van voorlopige hechtenis », *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, volume 34, n° 2, 2013, p. 141.

²¹⁹ « Détention préventive sous surveillance électronique », Communiqué de presse de la ministre de la Justice, 13 novembre 2012.

²²⁰ Cf. l'arrêté royal du 26 décembre 2013, *Moniteur belge*, 31 décembre 2013.

²²¹ Collège des procureurs généraux, Circulaire n° 2/2014, *La détention préventive sous surveillance électronique*, 9 janvier 2014.

du CNSE²²². Pour l'année 2014, l'on estime à environ 300 les personnes placées sous mandat d'arrêt en surveillance électronique.

Concernant l'avènement du GPS, on remarque que, le 8 juin 2012, le Conseil des ministres a déjà marqué son accord sur la proposition de la ministre de la Justice A. Turtelboom d'intensifier les placements sous surveillance électronique opérés dans le cadre de la convention signée entre la firme 3M Electronic Monitoring et le SPF Justice depuis 2010. L'accord initial a en effet été négocié de façon à pouvoir bénéficier si nécessaire, en plus des bracelets, de la technologie de reconnaissance vocale (ce qui a été le cas en 2012) ainsi que d'un système de géolocalisation par GPS. Un deuxième lot du marché public déjà consenti permet donc la mise à disposition du matériel GPS et concerne un montant de 1 100 000 euros²²³. Il est intéressant de constater que ce type de convention prévoit diverses options quant à la palette de technologies disponibles. Ainsi, la technique GPS figurait déjà implicitement dans l'arsenal du CNSE (du moins à titre de ressource potentielle) avant même que la loi concernant la détention préventive ne soit votée et que ne soit discutée démocratiquement la possibilité d'un système de traçabilité des individus.

L'inclusion d'une possible mise à disposition de trois technologies de surveillance électronique dans une convention permet sans doute de réaliser quelques économies, de gagner du temps lorsque les projets évoluent et de se montrer plus efficient en termes administratifs. Mais cela pose assurément la question du rôle des entreprises privées et de l'impact de l'offre technologique (ses potentialités, son coût, etc.) sur la définition même de la politique pénale. Qu'en est-il des effets d'appel que peut créer la simple disponibilité d'un matériel ? Peut-on réellement affirmer que les conventions n'anticipent pas sur la réglementation ? Quelle est la sensibilité des mandataires publics et des travailleurs de terrain à la politique commerciale offensive des firmes spécialisées dans la sécurité ? S'il est difficile de répondre à ces questions, une chose est aujourd'hui certaine, compte tenu de l'évolution de ce marché : les firmes privées créeront et proposeront toujours des outils et des options qui ne sont pas (encore) pensés du point de vue politique et réglementaire.

Concrètement, la surveillance dotée du système du GPS, appelée également surveillance électronique mobile, permet au CNSE de détecter en permanence le lieu où se situe l'inculpé. Le système est différent des autres systèmes en cours (surveillance statique et Voice) et se compose de trois éléments distincts. *Primo*, un bracelet à porter en permanence à la cheville. *Secundo*, un dispositif de géolocalisation mobile que l'inculpé doit porter à la ceinture durant tous ses déplacements. Celui-ci comporte un écran diffusant, par texte, des messages ou des instructions à suivre. Il permet également au CNSE de rentrer en contact vocal avec lui. *Tertio*, un box qui est placé au domicile de l'inculpé. Il sert de support au dispositif de géolocalisation lorsque la personne n'est pas en déplacement et, comme dans le système fixe, permet la localisation du bracelet dans le périmètre domiciliaire délimité en vue du contrôle. En outre, le justiciable doit être muni d'un

²²² SPF Justice, Circulaire ET/SE n° 3, *Le mandat d'arrêt exécuté sous surveillance électronique*, s.d.

²²³ La décision de recourir au GPS, comme s'est plu à le rappeler plusieurs fois la ministre, est accompagnée du recrutement de personnel supplémentaire et a été prise dans le cadre du projet Optifed, programme d'efficience qui vise à réaliser des économies durables et à améliorer le fonctionnement de l'administration fédérale (cf. réponse de la ministre de la Justice à la question n° 548 d'Éric Jadot (Écolo) du 18 mai 2012 : Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 53-069, 11 juin 2012, p. 234-235).

GSM personnel lui permettant d'appeler ou d'être joignable à tout moment, ce qui suppose qu'il dispose d'un téléphone portable (à charge de son propre budget). Cet équipement complexe a pour conséquence que le système avec GPS coûte aujourd'hui 9,16 euros par jour de location (toutes taxes comprises), c'est-à-dire plus cher que la surveillance fixe ou que Voice²²⁴.

Quant à lui, le schéma de surveillance est particulièrement strict, même si peu élaboré : il fonctionne 24 heures sur 24, et seuls les déplacements liés à la procédure judiciaire et à l'enquête sont autorisés. Il n'est donc pas possible de conserver un emploi ou une occupation utile, car les sorties pour se rendre au travail sont interdites. Impossible également de suivre une formation ou un traitement particulier qui nécessiterait de s'éloigner de chez soi. Les seules exceptions autorisées à ce principe restrictif sont les urgences médicales et les cas de force majeure. Par contre, la personne sous mandat d'arrêt placée en détention préventive sous surveillance électronique peut se voir imposer, comme dans la détention préventive sans technologie, des interdictions ou des limitations particulières (par exemple, des interdictions de contact, de communication téléphonique ou de visite). Comme aucune condition ni mesure d'accompagnement n'assortit le contrôle et qu'il n'y a pas d'enquête préalable au placement, les maisons de justice ne sont pas requises pour un suivi. Lorsqu'on en observe le déroulement, on se rend compte que cette mesure est pensée dans l'esprit d'une reproduction virtuelle du sort des détenus effectivement incarcérés, ce qui conduit à ce qu'elle soit plus drastique que celle réservée aux condamnés²²⁵.

Si ce décalque carcéral (en prison, les prévenus sont également soumis à un régime plus restrictif que les condamnés) a de quoi étonner, il peut en partie s'expliquer par la volonté de soutenir l'idée qu'il s'agit bien d'une modalité d'exécution de la détention préventive et non l'une des alternatives de celle-ci. Un jour sous surveillance électronique est d'ailleurs équivalent, d'un point de vue légal, à un jour de prison. Ce régime restrictif devrait dès lors conduire les juges d'instruction à restreindre le recours à la mesure et à ne pas la proposer à tout-va. Cela étant dit, on relève toutefois le paradoxe qui consiste en l'application d'un système de surveillance mobile à des personnes auxquelles on interdit précisément la mobilité, sachant par ailleurs qu'elles peuvent sans difficulté se débarrasser de leurs accessoires de contrôle si elles souhaitent se soustraire à la justice. Ainsi, dans la mesure où les seuls déplacements admis sont liés à des enjeux d'enquête policière ou de comparution judiciaire, le système du GPS semble être principalement exploité en tant que réplique du dispositif sécuritaire qui accompagne généralement le transfert d'un détenu de la prison où il séjourne vers son lieu de convocation.

Il y a assurément beaucoup de choses à dire sur le recours à la technique du GPS dans le cadre des mandats d'arrêts effectués sous surveillance électronique ou dans le domaine

²²⁴ Il importe de tenir compte des transformations des coûts, notamment liées à l'augmentation des placements, car plus il y a de personnes placées, plus les coûts diminuent. Lors de l'été 2014, le CNSE informe d'ailleurs la presse que le montant total des coûts relatifs au GPS (comportant le prix de la location mais tenant compte également du personnel et des infrastructures) a été, suite à des investissements particuliers (notamment informatiques, en remplacement d'activités administratives et permettant dès lors la mise sous surveillance de davantage de condamnés), réduit à 25 euros par jour (contre 38,51 euros auparavant). Cf. *Le Soir*, 29 août 2014.

²²⁵ Cf. M.-S. DEVRESSE, D. KAMINSKI, « Surveillance électronique des justiciables. Sur le métier cent fois l'ouvrage », *op. cit.*, p. 241 ; E. MAES, « Over de diverse bepalingen van een "vuilbakwet" en de hechtenis onder elektronisch toezicht als uitvoeringsmodaliteit van voorlopige hechtenis », *op. cit.*, p. 140.

pénal en général. La littérature scientifique relative à la surveillance par géolocalisation est par ailleurs abondante²²⁶. On retiendra ici que l'une des critiques le plus souvent avancées à propos de ce système est relative à son caractère particulièrement contraignant, qui génère beaucoup de stress auprès de celui qui y est soumis et qui, par sa rigueur, entraîne plus facilement des défaillances que dans le système fixe. Un nombre important d'envois ou de retours en prison concernent dès lors, non pas de nouvelles infractions ou des violations de conditions assortissant la surveillance électronique (lorsque celles-ci sont envisageables), mais des défaillances répétées relatives au strict suivi des contraintes horaires qui l'accompagnement ou au respect des exigences posées par le dispositif technique lui-même (manipulations inadéquates, dégradations, etc.). Le caractère cependant très limité des contraintes assortissant l'usage du GPS dans le cadre de la détention préventive en Belgique, de même que la récente technologie utilisée, conduisent sans doute à ce que le CNSE rencontre relativement peu de défaillances de la part des personnes placées et que l'envoi en prison se fasse rare. Cette question, comme beaucoup d'autres, mériterait de plus amples investigations. Les enjeux multiples du recours au GPS, s'ils ont suscité quelques questions au Parlement, n'ont cependant pas été soulevés dans la mesure de la complexité de ce nouvel outil et des retombées, encore peu connues, que celui-ci peut avoir en termes de respect des droits humains, de transformation des rapports sociaux, etc. La question de la durée de cette mesure peut également représenter une source d'inquiétude²²⁷, même si « la philosophie de la mesure veut qu'elle soit la plus courte possible »²²⁸. Tout se passe comme si les retombées attendues en termes de frein à la croissance incessante de la population carcérale occultaient toute autre préoccupation.

Il n'en demeure pas moins que l'introduction du contrôle géolocalisé représente un usage supplémentaire de la surveillance électronique en Belgique et en consacre donc la diversification, tant en termes technologiques qu'en ce qui concerne les étapes de la procédure durant lesquelles il est envisagé de l'appliquer. Un pas restait encore à franchir, celui d'« autonomiser » la surveillance électronique afin d'en faire une peine à part entière et non une mesure indexée au prononcé d'une autre peine. Celui-ci a été

²²⁶ M. NELLIS, « Kiezen voor GPS-tracking? Het recente beleid met betrekking tot probatie en elektronisch toezicht in Engeland en Wales », in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN, D. VANHAELEMEESCH (dir.), *De machines van justitie. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België*, op. cit., p. 127-151 ; M. NELLIS, « "Out of this World". The Advent of the Satellite Tracking of Offenders in England and Wales », *The Howard Journal of Criminal Justice*, volume 44, n° 2, 2005, p. 125-150 ; M. NELLIS, « NOMS, Contestability and the Process of Technocorrectional Innovation », in M. HOUGH, R. ALLEN, U. PADEL (dir.), *Reshaping Probation and Prisons: The New Offender Management Framework*, Bristol, Policy Press, 2006, p. 49-68 ; F. MIEDEMA, B. POST, *Evaluatie pilot elektronische volgsysteem*, Nimègue, ITS, 2006 ; S. SHUTE, *Satellite Tracking of Offenders: A Study of the Pilots in England and Wales*, Londres, Ministry of Justice (Research Summary, 4), août 2007 ; C. SOUTHWORTH, J. FINN, S. I. DAWSON, C. FRASER, S. TUCKER, « Intimate Partner Violence, Technology, and Stalking », *Violence Against Women*, volume 13, n° 8, 2007, p. 842-856 ; M. NELLIS, « 24/7/365. Mobility, Locatability and the Satellite Tracking of Offenders », in K. FRANCO AAS, H. O. GUNDUS, H. M. LOMMELL (dir.), *Technologies of Insecurity: The Surveillance of Everyday Life*, Londres, Routledge, 2009, p. 105-124 ; D. DOFFING, « Is There a Future for RF in a GPS World? », *Journal of Offender Monitoring*, volume 22, n° 1, 2009, p. 12-15 ; O. RAZAC, *Le placement sous surveillance électronique mobile : un nouveau modèle pénal ? Rapport*, Agen, École nationale d'administration pénitentiaire/Ministère de la Justice, Direction de la recherche et du développement/Centre interdisciplinaire de recherche appliquée au champ pénitentiaire, 2010 ; R. GEOHEGAN, *Future of Corrections: Exploring the Use of Electronic Monitoring*, Londres, Policy Exchange, 2012.

²²⁷ T. VANDER BEKEN, « Met de hulp van Spiderman. Op weg naar koud elektronisch toezicht », op. cit., p. 77.

²²⁸ D. VANDERMEERSCH, « La détention sous surveillance électronique et la peine de surveillance électronique : de nouvelles formules pour de vieilles recettes ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 6, 2014, p. 610.

franchi en 2014 et il représente le dernier symptôme en date de l'élan créatif qui a marqué la dernière étape du trajet de la surveillance électronique en Belgique.

4.2.2. La surveillance électronique comme peine autonome

Alors qu'il s'agit de l'aboutissement le plus récent en matière de surveillance électronique, la consécration de celle-ci en tant que peine autonome est pourtant le projet qui a été envisagé il y a le plus longtemps. La volonté de donner une dimension « alternative » à cette mesure a en effet conduit tout naturellement à se demander, dès son adoption, quel positionnement lui faire occuper dans l'arsenal des peines. Pour rappel, le choix qui a été opéré en Belgique dans le cadre de l'expérience pilote et qui a perduré jusqu'en 2014 a été d'en faire une modalité particulière d'exécution de la peine de prison. En d'autres termes, pour en bénéficier, il fallait avoir été condamné définitivement à une peine de prison ferme. Tout autre chose est donc de pouvoir directement condamner quelqu'un, sans détour, à la surveillance électronique, option qui n'a pas été retenue initialement, sans doute pour des raisons liées à la période de test, qui nécessitait une maîtrise du nombre de placements. La première formule relève de ce que l'on appelle en France l'« aménagement de peine » (ou, selon la formule belge, moins explicite, le « statut externe » du condamné à une peine de prison) ; dans ce cas, c'est le juge²²⁹ ou le tribunal de l'application des peines qui est compétent. La seconde formule autonomise la surveillance électronique, qui est alors dotée d'un statut équivalent aux autres peines principales et prend place dans leur hiérarchie ; c'est alors le juge du fond qui en décide. On comprend dès lors combien la nuance est importante.

En juillet 2003, la déclaration du gouvernement fédéral Verhofstadt II comporte un volet visant « une justice plus efficace », dans lequel il est envisagé de se doter d'« un arsenal de peines plus ciblé ». Dans cet arsenal, le gouvernement entend déjà instaurer, « à titre de mesures autonomes, des peines comme la surveillance électronique, l'interdiction de lieu, la réparation des dommages et la probation »²³⁰. Cette idée est issue d'une décision prise en Conseil des ministres les 30 et 31 mars 2003 et se situe alors dans la perspective de régulation de la population carcérale.

La ministre de la Justice L. Onkelinx se montre cependant prudente par rapport à ce projet. Elle demande à l'INCC d'étudier les conditions nécessaires pour opérationnaliser cette décision de la façon la plus optimale. L'INCC dépose son rapport de recherche en octobre 2005²³¹ et la ministre, dans sa note de politique générale d'octobre 2006, opère un pas en arrière par rapport à l'engagement gouvernemental. Se fondant sur les conclusions de l'étude, L. Onkelinx avance que les magistrats se montrent peu favorables à la mesure pour diverses raisons et que l'analyse de la littérature scientifique rend compte d'un risque d'extension du filet pénal, c'est-à-dire de surpénalisation. Cet effet se situerait en contradiction avec le principe d'alternative et ne répond donc pas au souci de diminuer la population carcérale. La ministre avance que « le moment

²²⁹ Ou, tant que les juges de l'application des peines ne sont pas en fonction, l'administration, par l'entremise de la Direction « Gestion de la détention » et du Service « Statut juridique externe ».

²³⁰ Chambre des représentants, *Déclaration du gouvernement fédéral*, DOC 51 0020/001, 14 juillet 2003, p. 54.

²³¹ C. VANNESTE (dir.), *Recherche relative à l'introduction de la surveillance électronique comme peine autonome*, Bruxelles, Institut national de criminalistique et de criminologie, Département de criminologie, 2005.

semble donc plutôt venu d'entreprendre une réflexion plus large sur la pénalité, sur les peines existantes, sur leur utilisation, voire sur le code pénal en tant que tel ». Dans cette perspective, il lui « semble préférable de ne pas ajouter de peine supplémentaire à l'arsenal existant »²³². Observant cela, on ne peut que constater combien l'analogie entre ce processus et celui observé à propos de la surveillance électronique en tant qu'alternative à la détention préventive est frappante : le projet émerge, est soumis à l'analyse, s'avère peu convaincant, incite à la prudence dans un premier temps, et finit tout de même par voir le jour.

Les réserves de l'INCC et de la ministre n'empêchent nullement les parlementaires de différents bords (Open VLD, MR, SP.A) de déposer plusieurs propositions de loi entre 2003 et 2014²³³. Surtout, le projet est à nouveau repris dans la déclaration gouvernementale du gouvernement Leterme I de mars 2008²³⁴, ainsi que dans les notes de politique générale des ministres de la Justice S. De Clerck (2010)²³⁵ et A. Turtelboom (2011)²³⁶. La Chambre des représentants met finalement à l'examen une proposition de loi (re)déposée en janvier 2011 par trois parlementaires de l'Open VLD : Carina Van Cauter, Sabien Lahaye-Battheu et Mathias De Clercq²³⁷. L'exposé des motifs de la proposition discutée, qui ressemble à un copier/coller de la loi instaurant la peine de travail autonome²³⁸, fait état de deux objectifs premiers et d'un objectif dérivé. Le premier des objectifs principaux est la mise à exécution des peines de détention comprises entre six mois et trois ans. Cet objectif est présenté comme prioritaire : il s'agit d'une forme de lutte contre l'impunité ou du moins contre l'impunité « carcérale ». Le second objectif principal est la lutte contre la surpopulation pénitentiaire. Dans cette perspective, la proposition tient à ce que la surveillance électronique représente une véritable alternative à l'enfermement. L'objectif dérivé est celui de la réduction des coûts de la pénalité. Rien de bien neuf, donc, par rapport aux options prises par le passé.

²³² Chambre des représentants, *Note de politique générale de la ministre de la Justice*, DOC 51 2706/007, 31 octobre 2006, p. 48.

²³³ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la législation en vue d'instaurer l'assignation à résidence comme peine autonome*, déposée par R. Landuyt, DOC 53 1610/001, 21 juin 2011 ; Sénat, *Proposition de loi instaurant la surveillance électronique comme peine autonome*, déposée par C. Defraigne, DOC 3-266/1, 20 octobre 2003 ; Sénat, *Proposition de loi instaurant la surveillance électronique comme peine autonome*, déposée par C. Defraigne, DOC 4-288/1, 18 octobre 2007 ; Sénat, *Proposition de loi instaurant la surveillance électronique comme peine autonome*, déposée par C. Defraigne, DOC 5-359/1, 20 octobre 2010 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi instaurant la surveillance électronique comme peine autonome*, déposée par C. Van Cauter, S. Lahaye-Battheu et M. De Clercq, DOC 52 2607/001, 6 mai 2010.

²³⁴ Chambre des représentants, *Déclaration gouvernementale*, DOC 52 0020/002, 20 mars 2008, p. 41.

²³⁵ S. DE CLERCK, *Politique pénale et d'exécution des peines. Aperçu et développements*, op. cit., p. 6.

²³⁶ Chambre des représentants, *Note de politique générale. Justice*, DOC 53 1964/002, 19 décembre 2011, p. 7.

²³⁷ Chambre des représentants, *Proposition de loi instaurant la surveillance électronique comme peine autonome*, déposée par C. Van Cauter, S. Lahaye-Battheu, P. Dewael et M. De Clercq, DOC 53 1042/001, 17 janvier 2011. Cette proposition de loi reprend le texte de celle déposée en mai 2010. Un paragraphe, très significatif du glissement entre le thème de la surpopulation et celui de l'impunité, a cependant été rajouté à l'exposé des motifs. Il y est précisé que « les adversaires de la surveillance électronique comme peine autonome craignent ce que l'on appelle dans la littérature un effet de *net widening* (...). Selon eux, cette mesure n'aurait aucune incidence sur la population carcérale. Nous réfutons cette affirmation. Il est important que la personne qui commet une infraction et est condamnée à ce titre se voie infliger une peine ».

²³⁸ Loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, *Moniteur belge*, 7 mai 2002.

Dans la discussion générale tenue à la Chambre²³⁹ portant sur la proposition des députés Open VLD, on remarque le ralliement de députés de tous les partis à cette proposition qui fait indéniablement consensus quant à ses lignes de force, même entre partis généralement en opposition. Mais cette discussion permet également de voir que l'objectif de lutte contre la surpopulation carcérale laisse sceptiques bon nombre de parlementaires. Les experts entendus en Commission de la Justice de la Chambre se montrent d'ailleurs très circonspects à cet égard. Annie Devos, directrice générale des Maisons de justice auprès du SPF Justice, souligne par ailleurs à cette occasion que, par souci de cohérence, il est souhaitable de ne pas laisser coexister un principe de peine autonome avec la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution des courtes peines de prison, c'est-à-dire la version qui a prévalu jusque là. Tous les experts entendus dans cette session partageaient d'ailleurs l'idée qu'un choix très clair s'imposait à cet égard. Mais, soutenant cette idée, A. Devos souligne toutefois que la suppression de la version « exécution » ferait « perdre à l'administration pénitentiaire un outil précieux pour la gestion de la (sur)population pénitentiaire »²⁴⁰. Par ailleurs, lorsque l'on se penche sur le projet, un élément semble assez évident. Le système initial, qui fait de la mise sous une surveillance électronique une modalité d'exécution d'une peine, s'il ne se montre pas très efficace pour réduire la surpopulation, garantit au moins que celui qui est placé sous surveillance électronique est quelqu'un qui aurait dû séjourner en prison et qui n'y entre pas (ou qui en sort). Quant à lui, le principe de la surveillance comme peine autonome ne prémunit en rien de voir celle-ci s'appliquer à des personnes que le juge n'aurait pas placées du tout en prison. Sans compter qu'il est prévu de recourir à l'emprisonnement subsidiaire lorsque la peine de surveillance électronique n'est pas exécutée correctement. Le risque de voir cette mesure s'ajouter à la peine de prison ou contribuer à l'inflation carcérale est donc à prendre très au sérieux.

Face à ce constat et au regard des observations avancées par les experts entendus par la Commission de la Justice de la Chambre (en ce compris des magistrats), la position de repli opérée en cours de débat par les promoteurs de la peine autonome est de valoriser davantage le thème de la lutte contre l'impunité et d'affirmer la nécessité, pour le juge du fond, de disposer d'un arsenal répressif permettant la diversification. Cette justification, qui s'écarte des prétentions initialement soutenues, si elle s'inscrit dans l'air du temps, semble trahir un souhait de remettre indirectement en cause les prérogatives du juge et du tribunal de l'application des peines, voire de contester le principe de l'aménagement de peine pourtant acquis depuis bien longtemps. Le thème de l'impunité, tel que présenté à l'appui de la proposition de loi, semble en effet renvoyer à l'idée qu'il est insupportable que les sanctions prononcées par le juge du fond ne soient pas exécutées selon le schéma initial. Comme s'il s'agissait de voir, dans la relative autonomie existant entre la détermination des peines et leur exécution, un désaveu du travail des juges du fond. C'est d'autant plus frappant que les peines de prison de trois ans ou moins, que l'on dit régulièrement non exécutées (inexécution que le projet de peine de surveillance électronique vise explicitement à résoudre), le sont très régulièrement... sous surveillance électronique.

²³⁹ Cf. Chambre des représentants, *Proposition de loi instaurant la surveillance électronique. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par S. De Wit*, DOC 53 1042/005, 23 décembre 2013.

²⁴⁰ Cf. *ibidem*, p. 44.

Le texte est finalement adopté le 17 février 2014²⁴¹. Il a pour effet non seulement de placer la surveillance électronique dans le Code pénal aux côtés d'autres peines principales, mais de lui reconnaître *de facto* deux régimes distincts : celui de la sanction et celui de l'exécution d'une autre sanction, l'ancien système prévu par la loi sur le statut externe étant toujours en vigueur malgré la recommandation des experts. Dans le texte adopté « l'absence de définition dans la loi de la peine de surveillance électronique surprend, notamment au regard de l'exigence de légalité des peines, dans la mesure où la surveillance électronique peut recouvrir des réalités fort différentes »²⁴². L'établissement d'un programme et d'un contenu concret relève en effet de la compétence du SPF Justice, par l'entremise du CNSE. Les travaux préparatoires laissent entendre qu'elle ressemblera, dans son contenu, à la surveillance électronique comme modalité d'exécution. Cela dit, la loi prévoit tout de même que le juge peut demander une enquête sociale préalable (seulement s'il l'estime nécessaire), que des conditions peuvent assortir la mesure et qu'un contrôle et un accompagnement sont assurés pendant la durée de la sanction. Il n'est cependant pas précisé si cet accompagnement sera du ressort du CNSE ou des maisons de justice, la loi se limitant à parler du « service compétent du SPF Justice ». Cette question n'est évidemment pas sans conséquence dans la mesure où le service qui prendra cet accompagnement à sa charge risque bien de revendiquer du personnel supplémentaire. Par ailleurs, la durée de la peine de surveillance électronique est limitée à un an et ne peut être inférieure à un mois, les parlementaires ayant estimé que, hors de ces limites, la sanction pourrait se révéler contre-productive. Par ailleurs, pour que la peine de surveillance électronique ne s'avère pas plus contraignante que l'incarcération, la loi prévoit un mécanisme selon lequel « au tiers de la peine, le condamné peut bénéficier d'une suspension de la peine qui équivaut, en quelque sorte, à une libération provisoire. En effet, si la suspension est accordée, le condamné est libéré des moyens de contrôle électroniques mais doit respecter, pour le reste, les conditions qui lui sont imposées durant le délai d'épreuve »²⁴³.

La date d'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation est laissée à l'appréciation du Roi et, à l'heure d'écrire ces lignes, en octobre 2014, aucun arrêté d'exécution n'a été pris à cet effet. On comprend aisément, au vu de la généalogie de la surveillance électronique et de ses développements, que cette mise en application dépend directement des moyens et du personnel mis à disposition dans les structures d'encadrement. Car s'il l'on peut fixer des objectifs quantifiés à la surveillance électronique comme modalité d'exécution, au regard du nombre de personnes condamnées à une peine de prison, il est beaucoup plus compliqué d'anticiper le nombre de sanctions que vont prononcer des juges. L'expérience de la peine de travail autonome permet en outre d'augurer une

²⁴¹ Loi du 7 février 2014 instaurant la surveillance électronique comme peine autonome, *Moniteur belge*, 28 février 2014. Pour une analyse critique de cette loi, cf. T. DECAIGNY, « Nieuwe correctionele hoofdstraffen: de straf onder elektronisch toezicht en de autonome probatiestraf », *Tijdschrift voor strafrecht*, n° 4, 2014, p. 211-225 ; E. MAES, « Elektronisch toezicht als autonome straf. Een maat voor niets, zelfs een bedreiging voor een evenwichtige strafuitvoering? », *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, volume 32, n° 141, 2014, p. 25-29.

²⁴² D. VANDERMEERSCH, « La détention sous surveillance électronique et la peine de surveillance électronique : de nouvelles formules pour de vieilles recettes ? », *op. cit.*, p. 613.

²⁴³ D. VANDERMEERSCH, « La détention sous surveillance électronique et la peine de surveillance électronique : de nouvelles formules pour de vieilles recettes ? », *op. cit.*, p. 618. Cf. également E. MAES, « Elektronisch toezicht als autonome straf. Een maat voor niets, zelfs een bedreiging voor een evenwichtige strafuitvoering? », *op. cit.*, p. 25-29.

croissance rapide du nombre de placements, liée à un effet de nouveauté, pour voir ensuite une stabilisation à la baisse²⁴⁴. La quantification de cette croissance et de cette stabilisation, si elle peut être évaluée dans les grandes lignes, reste compliquée à prédire exactement.

4.3. CONCLUSION

À ce stade, l'adoption de la surveillance électronique comme peine autonome constitue la dernière étape de la progression de cette mesure particulière. Elle achève aussi, pour l'instant, la segmentation vers de nouvelles directions.

La surveillance électronique intervient aujourd'hui avant et après le jugement, représente tantôt une peine et tantôt une mesure d'exécution, fonctionne sur une base fixe ou mobile, et incorpore la géolocalisation ou la reconnaissance vocale. Les vicissitudes de cette mesure ne sont cependant pas à leur terme. La technologie est en évolution constante et les firmes privées sont aujourd'hui capables de fournir des instruments de contrôle des individus de plus en plus sophistiqués. L'impact de la diversification de l'offre, le désir de modernisation et la réduction progressive des coûts, lorsqu'ils sont couplés aux stratégies de vente particulièrement agressives des acteurs privés de la sécurité, rendent fragiles les limites que l'on peut placer à l'insertion de la technologie dans le champ de la justice pénale. Par ailleurs, la demande croissante de sécurité dans la vie sociale, l'émotion exacerbée liée à des affaires criminelles médiatisées et la séduction qu'opère inévitablement le progrès technique, conduisent à imaginer toujours davantage de procédés de répression et de contrôle outillés par des objets. Il en est ainsi de cette proposition de loi du sénateur Jacques Brotchi (MR) déposée en 2007, dans la foulée du meurtre de deux fillettes à Liège, où il est question du placement sous surveillance électronique, au terme de l'exécution de leur peine, de personnes condamnées pour délit sexuel et mises à disposition du gouvernement²⁴⁵.

Cette proposition n'a pas été adoptée, mais elle traduit parfaitement le souhait récurrent, lors d'émois collectifs, de voir appliquer la surveillance électronique de plus en plus extensivement dans la justice pénale, dans des situations de plus en plus diversifiées, comme si le contrôle assisté technologiquement constituait la réponse la plus adéquate à toutes les craintes sociales auxquelles nous sommes amenés à faire face.

²⁴⁴ Cf. *Justice en chiffre 2012*, Bruxelles, SPF Justice, 2013, p. 53.

²⁴⁵ Sénat, *Proposition de loi visant à introduire la possibilité de recourir à un dispositif de surveillance électronique et à un traitement pharmacologique hormonal des agresseurs sexuels remis en liberté*, déposée par J. Brotchi, DOC 4-169/1, 28 août 2007.

CONCLUSION

Au terme de cet aperçu de l'évolution de la surveillance électronique en Belgique et des moments qui l'ont jalonnée, divers constats peuvent être avancés.

On observe tout d'abord combien la surveillance électronique se révèle malléable et flexible. Cette notion renvoie en effet à l'accompagnement technologique d'une mesure qui peut représenter bien des choses et est amenée à se remplir au départ d'un projet particulier. Un regard en arrière laisse cependant percevoir que la surveillance électronique, telle que conçue initialement en Belgique, si elle n'a cessé d'évoluer, s'est plutôt « vidée » progressivement que remplie. Au fur et à mesure que les exigences du modèle d'activation initialement envisagé se sont révélées au grand jour et que l'on a pu prendre conscience de certains de ses travers (lenteur, nécessité d'un accompagnement humain représentant un coût, organisation complexe, etc.), le procédé de surveillance outillé par la technique s'est graduellement replié sur lui-même, se limitant quasiment, pour certaines catégories de condamnés, à ne plus contrôler que des présences au domicile, en ce compris dans le cadre de l'usage du GPS. Une telle évolution conduit invariablement à se demander ce qu'apporte la technologie au projet de gardiennage qui est aujourd'hui le modèle dominant pour les peines de trois ans ou moins.

À cette question, aucune réponse ne s'impose d'elle-même. D'une part, parce que, d'un point de vue sécuritaire, le bracelet ne procure pas vraiment de garantie : il n'est pas si compliqué de l'ôter et de prendre rapidement le large, et seul un accompagnement humain très étroit peut, à cet égard, en augmenter la fiabilité. D'autre part, parce que, concernant la réinsertion, le mécanisme est le même : le bracelet ne garantit pas à lui seul que la personne puisse mener à bien un réel projet. Sans compter qu'il représente parfois un obstacle au recrutement de certains condamnés ou ne permet pas d'exercer toutes les professions. Pour aboutir à un objectif social, il serait donc préférable de lâcher du lest sur le contrôle technique et de revenir à de l'accompagnement humain. Or, chaque fois que l'on est tenté de brader la question sécuritaire et de relâcher la pression opérée sur le justiciable, l'on se rapproche du risque de voir la surveillance électronique s'appliquer à des personnes que l'on aurait auparavant laissé évoluer tout à fait librement. L'intérêt d'y recourir est donc loin de constituer une évidence lorsqu'on le compare à d'autres mesures, telles que la libération provisoire ou la libération conditionnelle. En définitive, le principal intérêt pour ceux qui le portent est d'éviter le « pire » que représente la prison, sans être pour autant certains que telle était leur destinée.

Du point de vue des coûts, au vu de ce qui a été avancé, on comprend également que le calcul habituel qui consiste à comparer le prix d'un jour de prison à un jour sous surveillance électronique représente un artifice. Ce calcul, qui sert plutôt d'argument

commercial au secteur privé, apparaît particulièrement réducteur. Le véritable coût de la surveillance électronique suppose un calcul quasiment impossible à opérer. Il devrait prendre en compte diverses variables, qui sont la plupart du temps difficiles à mesurer et donc négligées : obsolescence du matériel, formation du personnel, coûts supportés par le condamné lui-même (communications téléphoniques, frais engendrés par la modification du mode de vie que suppose la surveillance, etc.), coût éventuel de bracelets non utilisés en cas de moindre recours à la mesure, coût des réincarcérations lorsque la mesure a échoué, coûts éventuels liés à l'allongement du délai avant l'obtention d'une libération conditionnelle (puisque la surveillance électronique est souvent utilisée avant celle-ci en vue de « tester » le condamné), coûts liés à la surpénalisation qu'entraîne la diversification des mesures, etc. Sans compter le transfert implicite de certains frais auparavant assurés par le secteur de la Justice vers celui de l'aide sociale (logement social, aide alimentaire à laquelle il est fait appel malgré l'allocation du CNSE, etc.) et qui, en définitive, sont toujours supportés par la collectivité. La question de l'apport de la technologie reste donc ouverte.

Au regard de l'ensemble des éléments qui ont été relevés dans chaque étape de l'évolution de la surveillance électronique, on observe ensuite combien les objectifs qui lui ont été attribués (le plus souvent implicitement) se sont transformés au fur et à mesure de la démonstration des potentialités et des limites de l'outil. Au départ porteuse de multiples perspectives (réduction de la population pénitentiaire, soutien à la réinsertion sociale, diversification des sanctions, etc.), la surveillance électronique a été utilisée dans un premier temps au service d'un projet d'insertion où l'activation se voulait intense et étroitement contrôlée dans une sorte de réplique carcérale particulièrement contraignante. Cette contrainte a ensuite été limitée pour des raisons d'efficacité, et ce au regard de résultats quantifiés sans cesse revus à la hausse. La surveillance électronique a dès lors été orientée vers des objectifs régulatoires visant un meilleur fonctionnement du système pénal par la réduction de l'inflation et/ou de la surpopulation carcérale.

Le constat qui peut être fait aujourd'hui est que, à aucun moment de l'histoire de la surveillance électronique, l'objectif contre-inflationniste n'a été rencontré. Il ne l'est toujours pas : le dernier rapport annuel de la DGEPI rend à nouveau compte, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013, d'une croissance de 0,9 % de la population pénitentiaire totale. Le rapport mentionne également que, le 24 juin 2013, cette population totale (en ce compris les jeunes détenus en centres fédéraux) a atteint un nouveau record de 12 021 détenus²⁴⁶. Ce constat est par ailleurs à distinguer des déclarations et annonces faites à la presse par la DGEPI en mars et août 2014, selon lesquelles la surpopulation carcérale est en diminution²⁴⁷. En effet, le taux de surpopulation renvoie à l'occupation effective des établissements pénitentiaires au regard de leur capacité réelle et est sous influence de divers facteurs qui touchent tant à la modification de la capacité d'accueil (telle la construction de nouvelles prisons ou la modulation de l'occupation des cellules), qu'aux facteurs influençant l'envoi en prison (tel le recours à des peines et mesures alternatives, en ce compris la surveillance électronique, etc.). Compte tenu de l'ouverture récente de nouvelles prisons en Belgique, il serait donc hasardeux d'attribuer cette diminution à la seule surveillance électronique. Par ailleurs, à supposer même que la

²⁴⁶ Direction générale des Établissements pénitentiaires, *Rapport annuel 2013*, op. cit., p. 67.

²⁴⁷ Tantôt, elle serait passée de 28,7 à 19,2 % en deux ans (*Lalibre.be*, 22 mars 2014, www.lalibre.be), tantôt de 26 à 10 % en un an, d'août 2013 à août 2014 (*Lesoir.be*, 28 août 2014, www.lesoir.be).

surveillance électronique ait un véritable impact sur cette surpopulation, compte tenu de l'inégale répartition de celle-ci dans les établissements du pays, nul ne sait quelle serait la masse critique suffisante, c'est-à-dire le nombre de placements sous surveillance électronique nécessaire pour en permettre une diminution véritablement significative. La recherche d'impact sur la population carcérale n'a pourtant jamais été abandonnée et continue d'être une mission dévolue à la surveillance électronique.

Un nouvel objectif a cependant fini par s'imposer en première ligne, sans plus viser ni le condamné ni même l'institution pénale mais se focalisant plutôt sur le corps social, à travers la lutte contre l'impunité. L'incapacité de cet outil à tenir ses promesses en termes de lutte contre l'inflation carcérale conduit en effet, non pas à l'abandonner, mais à lui attribuer une fonction simple, expressive, par laquelle le bracelet éveille un imaginaire de contrainte qui vise à rassurer la population. On délaisse donc le registre pénologique (qu'est-ce qu'une peine ? quels effets en attend-on ?) pour valoriser le registre politique (comment répond-on à la demande de punitivité ?), en dissociant ces questions qui appellent pourtant un traitement conjoint.

Par ailleurs, ce repli et les procédures qu'il suppose constituent une illustration parfaite de l'évolution actuelle de la pénalité. L'enjeu de la sanction ne serait plus, comme l'ont souligné de très nombreux auteurs²⁴⁸, de travailler avec un condamné au départ d'un projet individualisé afin d'en attendre un progrès, mais consiste plutôt à concevoir des catégories de personnes à qui l'on applique rationnellement – et au regard de leurs coûts – l'une ou l'autre mesure pénale, cela au départ des caractéristiques communes de ces personnes et du type de risque dont on entend se prémunir à leur égard²⁴⁹. Si cette hypothèse semble aujourd'hui largement partagée en pénologie, une telle grille de lecture continue de se montrer particulièrement adéquate pour, précisément, rendre compte du sens de l'usage des mesures outillées par la technologie. La rationalité technique suppose en effet de gérer les choses de manière catégorielle, selon des schémas prédéfinis, au départ de ce qui est commun et non de ce qui se montre divergent. Le langage utilisé pour parler des récentes évolutions de l'organisation de la surveillance électronique renvoie d'ailleurs à ce type de modèle, dont la logique doit beaucoup au management, autre ressource technique s'il en est. Ainsi, on se souviendra que c'est la recherche de résultats chiffrés qui a eu raison du compromis à la belge, tout comme on rappellera, à titre d'exemple, la nouvelle conception inversée des placements, c'est-à-dire le travail par « slots », annoncée par la ministre A. Turtelboom et envisagée au départ des places disponibles.

Est-ce à dire que le trajet de la surveillance électronique se termine ici, au moment où rationalité technique et managériale se rencontrent dans un dispositif vidé de la plupart de ses prétentions substantielles pour un grand nombre de condamnés ? Que son expansion est arrivée aux limites de ses capacités ? Certainement pas. Son histoire a été

²⁴⁸ Cf. par exemple M. VACHERET, J. DOZOIS, G. LEMIRE, « Le système correctionnel canadien et la nouvelle pénologie : la notion de risque », *Déviance et société*, volume 22, n° 1, 1998, p. 37-50 ; P. MARY, « Pénalité et gestion des risques : vers une justice "actuarielle" en Europe ? », *Déviance et société*, volume 25, n° 1, 2001, p. 33-51 ; J.-F. CAUCHIE, G. CHANTRAINE, « De l'usage du risque dans le gouvernement du crime. Nouveau prudentialisme et nouvelle pénologie », *Champ pénal. Penal field* [en ligne], volume 2, 2005 ; T. SLINGENEYER, « La nouvelle pénologie, une grille d'analyse des transformations des discours, des techniques et des objectifs dans la pénalité », *Champ pénal. Penal field* [en ligne], volume 4, 2007.

²⁴⁹ M. M. FEELEY, J. SIMON, « The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications », *Criminology*, volume 30, n° 4, 1992, p. 449-474.

mouvementée et il semble bien qu'elle le restera. Pour preuve, une nouvelle réforme institutionnelle d'envergure est à nouveau à l'agenda : dans le cadre de la 6^e réforme de l'État, les compétences en matière de maisons de justice ont été défédéralisées au profit des communautés. Le 1^{er} juillet 2014, le transfert de compétence a donc été opéré dans le cadre d'un accord de coopération pris avec le SPF Justice en vue de garantir, selon son président, Jean-Paul Janssens, « un suivi cohérent et continu des dossiers »²⁵⁰. Une période de transition est envisagée pour une durée de 6 mois et c'est à son terme, le 1^{er} janvier 2015, que seront transférés le personnel et le budget. Il est également question de créer une conférence interministérielle, ainsi qu'une nouvelle administration générale regroupant les matières personnalisables qui supposent un partenariat avec le pouvoir judiciaire. La dualisation entre courtes et longues peines, pour lesquelles les compétences décisionnelles sont aujourd'hui distribuées entre instances judiciaires et administratives, va donc immanquablement être remise en question.

Par ailleurs, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a émis en février 2014, une recommandation relative à la surveillance électronique, visant « à définir des règles relatives aux limites, types et modalités d'utilisation des technologies de surveillance électronique pour guider les gouvernements des États membres dans leur législation, leur politique et leur pratique dans ce domaine »²⁵¹. Parmi les quarante principes fondamentaux que comporte cette recommandation et qui visent « un usage juste, proportionné et efficace »²⁵² de la surveillance électronique, l'on en compte quelques-uns qui ne sont pas encore rencontrés par la réglementation et la pratique belges : la nécessité que la loi régisse le type et la durée du placement, le fait que la décision de placement relève du pouvoir d'un juge ou soit soumise à un contrôle juridictionnel, l'organisation d'une inspection étatique régulière des organismes chargés de la mise en œuvre de la surveillance électronique ainsi que la possibilité de contrôle par une autorité indépendante, etc. Certes, les dispositions de cette recommandation ne sont pas contraignantes, mais celle-ci risque bien, à l'instar des règles pénitentiaires européennes²⁵³, de représenter à l'avenir un texte de référence en la matière.

En d'autres termes, de nouvelles questions vont immanquablement se poser à propos de la surveillance électronique, qu'il s'agisse de sa réglementation ou de sa mise en œuvre. Rien n'est d'ailleurs jamais entièrement stabilisé dans ce domaine particulier qu'est la justice pénale et, sans doute, de nouvelles saisons et de nouveaux épisodes viendront s'ajouter au feuilleton-fleuve qui vient d'être étudié. À cette occasion, le regard rétrospectif posé sur la surveillance électronique dans ce *Courrier hebdomadaire* permettra peut-être d'en comprendre les nouvelles configurations, de saisir la direction que prendront les changements qui l'attendent ou de percevoir le sens que leur donneront les professionnels chargés de la mettre en œuvre.

²⁵⁰ « Les maisons de justice : une compétence nouvelle pour la Fédération Wallonie-Bruxelles », Communiqué de presse de la Communauté française, 11 juillet 2014.

²⁵¹ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2014)4 du Comité des ministres aux États membres relative à la surveillance électronique*, 19 février 2014, p. 1.

²⁵² *Ibidem*, p. 2.

²⁵³ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2006)2 du Comité des ministres aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes*, 11 janvier 2006.

Derniers numéros parus

- 2226 Biodiversité et ressources génétiques : la Belgique et le Protocole de Nagoya
Brendan Coolsaet et John Pitseys
- 2225 Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014
Kris Deschouwer, Pascal Delwit, Marc Hooghe, Benoît Rihoux et Stefaan Walgrave (dir.)
- 2223-2224 Les résultats des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014
Pierre Blaise, Vaïa Demertzis, Jean Faniel, Cédric Istasse et John Pitseys
- 2221-2222 Les résultats des élections européennes de mai 2014 dans les États membres
Thierry Coosemans
- 2219-2220 Le Sénat et ses réformes successives
Caroline Sägger et Cédric Istasse
- 2217-2218 Les historiens belges et la construction européenne (1944-1956)
Els Witte
- 2215-2216 La préparation des élections fédérales et européennes du 25 mai 2014
Pierre Blaise, Vaïa Demertzis, Jean Faniel et John Pitseys
- 2213-2214 La préparation des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014
Pierre Blaise, Vaïa Demertzis, Jean Faniel et John Pitseys
- 2211-2212 Élire le Parlement européen
Vaïa Demertzis
- 2210 Le tronc commun dans l'enseignement secondaire
Dominique Grootaers
- 2208-2209 Grèves et conflictualité sociale en 2013
Iannis Gracos

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES

CRISP

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vaïa Demertzis, Jean Faniel (*directeur général*), Christophe Goethals (*coordinateur du secteur Économie*), Cédric Istasse, John Pitseys, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Roland Michel (*administrateur délégué*), Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants