

# Synthèse

---

## **Sécurité et nouvelles technologies**

Evaluation comparée dans cinq pays européens  
(Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Suisse)  
des processus de recours au placement  
sous surveillance électronique

---

Sous la direction de  
Martine Kaluszynski  
Jean-Charles Froment

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

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

Mars 2003



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

L'objet de cette recherche, réalisée conjointement par des chercheurs du Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration, la Ville, le Politique et le territoire (CERAT) de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (Laurence Dumoulin, Martine Kaluszynski (Co-Dir.)) et le Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit et l'Administration Publique (CERDAP) de la Faculté de Droit de Grenoble (Céline Béraldin, Marie-Julie Bernard, Jean-Charles Froment (Co-Dir.), Stéphanie Gandreau), en coopération -pour la partie relative à la Belgique - avec l'Ecole des Sciences Criminologiques Léon Cornil de l'Université libre de Bruxelles (Juliette Béghin, Philippe Mary), est d'analyser les conditions de recours et de mise en œuvre des dispositifs de placement sous surveillance électronique (PSE) en Europe. Il s'agit notamment d'identifier dans ce cadre les logiques, les objectifs recherchés et les méthodes retenues à cette fin pour identifier différents modèles nationaux de recours au choix technologique en matière pénale et de sécurité.

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

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

A travers l'étude de l'émergence du placement sous surveillance électronique, nous avons voulu mettre en évidence à la fois **la contextualisation générale des problématiques traversant la question du PSE, mais également le processus de diffusion, de circulation du PSE**. Il s'agissait donc pour nous, dans un premier temps, d'étudier le contexte pénal de mise en place de cette nouvelle technologie de punir, qui incarne une évolution de l'inscription sociale de la peine, et révèle en fait une nouvelle inscription sociale du pouvoir lui-même. Dans un second temps, nous avons cherché à montrer quel a été le processus de

diffusion du PSE, de manière à saisir quels ont été les modèles de référence, et comment les Etats se sont saisis de ces modèles, forts de leurs expériences pénales diverses.

Le cercle des Etats recourant ou expérimentant aujourd'hui, à titre de peine ou de modalité d'exécution de la peine, le dispositif de la surveillance électronique ne cesse de s'élargir. La France n'échappe à ce mouvement. Si dès la fin des années quatre-vingt l'hypothèse d'un recours à ce que l'on appelle encore l'Assignation à domicile sous surveillance électronique (ADSE) est évoquée dans le rapport de Gilbert Bonnemaïson sur la modernisation du service public pénitentiaire c'est le rapport du sénateur Guy Cabanel de 1995 sur les moyens de prévenir la récidive qui sera décisif dans la décision française d'en adopter le principe. Ce dernier est en effet directement à l'origine de la loi du 19 décembre 1997 instaurant en France le désormais Placement sous surveillance électronique (PSE) au titre de modalité d'exécution de la peine. Même si l'application de cette loi ne sera que très progressive et si encore aujourd'hui le nombre de personnes placées en France sous surveillance électronique ne permet pas réellement d'évaluer l'impact de ce dispositif, cette évolution est à replacer dans un contexte international qui accorde à la technologie une place de plus en plus importante dans l'exercice par l'Etat de son pouvoir de punir. C'est ce mouvement transversal qu'il convient ici d'interroger afin de formuler quelques hypothèses quant à ses fondements et ses conséquences tant sur le plan pénal, que sur celui du rapport du pouvoir politique à la société.

Il convient d'abord de réinscrire le débat sur le PSE au cœur du procès général de surveillance (vidéo surveillance, systèmes de reconnaissance vocale, empreintes génétiques, etc.), que l'on peut observer dans notre société. C'est précisément en effet au moment où les dispositifs de surveillance se diffusent dans l'ensemble de la société et ne demeurent plus confinés au sein d'institutions disciplinaires, fermés, que les détenus sont autorisés à effectuer leur peine en dehors de murs étrangers, au sein même de leur propre domicile. On pourra à ce titre formuler l'hypothèse que ce double mouvement de **déterritorialisation et de désinstitutionnalisation** de la peine, ou de son exécution, qu'engendre le PSE révèle un déplacement ou une mutation des formes dans lesquelles la puissance publique exerce sa fonction de punir. Le PSE traduit plus fondamentalement une recomposition des formes dans lesquelles le pouvoir incarne sa souveraineté, sa puissance. Ainsi, le PSE dévoile le processus de dissémination d'un pouvoir qui se diffuse socialement par éclats. Le PSE révèle donc la dilution progressive de la distance séparant le pouvoir de la société civile, à la fois dans le sens où le pouvoir s'incarne désormais dans la société civile elle-même et se diffuse de plus en plus en elle en s'ancrant directement sur les citoyens.

La prison, « manifestation extérieure de la puissance de l'Etat » représente symboliquement un territoire sur lequel le pouvoir exerce publiquement et exclusivement sa souveraineté. Elle est finalement la forme essentielle aujourd'hui, sinon exclusive, de projection spatiale de la puissance de punir. Or, le PSE s'inscrit dans un mouvement qui tend à effacer progressivement cette idée d'un « lieu de pénalité » à proprement parler. A travers elle, on assiste à une nouvelle manifestation d'une peine investissant de plus en plus le champ social, révélant un double procès de pénalisation de la société civile et de socialisation de la peine.

Nous avons étudié en un premier temps, **le processus politico-administratif de conception et le cadre juridique de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique en France.**

C'est au fil d'un processus qui s'étend sur plusieurs années et dont il convient de cerner les acteurs principaux et les séquences phares, que cette idée a été construite, nourrie et formalisée pour donner lieu à **la loi du 19 décembre 1997**, assez nettement étoffée par

rapport à la proposition de loi de Guy Cabanel. Qui est véritablement l'instigateur de l'idée du PSE en France ? Par quelles conjonctions ce dossier, d'abord peu prioritaire et soulevant soit l'opposition soit l'indifférence, a-t-il finalement été adopté ? Par ailleurs, une fois la loi votée par les deux assemblées, comment expliquer le délai, particulièrement long, de publication de ce décret d'application, plusieurs années après l'adoption de la loi ? De même, comment comprendre le choix d'une expérimentation sur sites, pratique peu courante dans le système administratif français ?

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

Il est apparu clairement, au fil des entretiens réalisés, mais aussi à la lecture des débats parlementaires, que **le sénateur Cabanel** a joué un rôle moteur dans l'idée d'une ouverture du droit pénal français au PSE. Le point de départ souvent évoqué par les acteurs rencontrés, est le rapport Cabanel sur la prévention de la récidive, rapport réalisé en 1995, à la demande du Premier ministre et pour le compte de l'administration pénitentiaire. Dans ce rapport, le PSE fait partie d'un ensemble plus large de propositions destinées à répondre au problème des courtes peines, mais Guy Cabanel reconnaît s'y être intéressé plus particulièrement et avoir entrepris de promouvoir personnellement ce dispositif.

Il apparaît d'abord de façon évidente que l'hypothèse d'un recours au dispositif PSE a été évoquée pour la première fois de façon officielle en France dès 1989, dans le rapport de **Gilbert Bonnemaïson** sur la modernisation du service public pénitentiaire, réalisé dans le contexte de la succession de trois grands mouvements de surveillants de prison déclenchés en 1988 et 1989. Il semble à cet effet encore difficile d'identifier avec précision les raisons ayant conduit Gilbert Bonnemaïson à introduire l'idée du recours au PSE en France. Les entretiens réalisés à ce propos ne permettent pas de formuler de propositions définitives. L'un des soucis de Gilbert Bonnemaïson était de trouver une solution permettant de lutter contre les courtes peines d'emprisonnement. A ce titre, il se serait intéressé aux expériences étrangères et notamment aurait découvert, dans ce cadre, les expérimentations de placement sous surveillance électronique engagées aux Etats-Unis, mais aussi en Grande-Bretagne. La publication en France à cette époque d'articles relatant ces expériences aurait eu un effet décisif

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

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

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

D'une manière générale, ce qui favorise les alternatives à l'incarcération est perçu de manière plutôt positive au sein de l'administration pénitentiaire. Mais dans un tout premier temps, le PSE a été appréhendé comme une « mesure américaine », et rejeté comme tel. Les choses évoluent notamment à partir du moment où les exemples de la Suède et des Pays-Bas sont connus en France. L'image très positive que dégagent ces expériences étrangères contribue à changer la perception de principe du PSE dans notre pays. D'autres préoccupations prennent alors le relais, suscitant des débats substantiels parmi les acteurs du processus. Mais le cours du processus de réflexion et de réglementation concernant le PSE **manifeste une neutralisation des arguments idéologiques, au bénéfice d'une approche de plus en plus pragmatique**.

La seconde partie de notre rapport restitue **des expériences européennes de surveillance électronique, cadres juridiques et mises en oeuvre**

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

En ce qui concerne, **le placement sous surveillance électronique en Belgique,**

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

La mesure de surveillance électronique belge est définie comme une forme de contrôle faisant usage de moyens électroniques pour contrôler, pendant un certain laps de temps, la présence du détenu placé sous surveillance électronique en des lieux et des moments convenus préalablement avec lui. La mesure constitue une modalité d'exécution de la peine privative de liberté réglementée par circulaires ministérielles.

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

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

**En Espagne**, Le placement sous surveillance électronique fait désormais partie des mesures utilisées par l'Administration pénitentiaire de la Catalogne. Depuis 1996, il est envisagé dans le Règlement pénitentiaire espagnol comme l'une des possibilités offertes aux détenus en milieu ouvert, et est conçu pour les détenus en fin de peine, en alternative à la semi-liberté : le PSE se présente comme une alternative à l'obligation de passer la nuit dans un centre de semi-liberté, pour les détenus qui sont en fin de peine. Cette mesure n'apparaît pas donc pas comme une alternative à l'incarcération mais comme une alternative à la semi-liberté, dans le champ des mesures du milieu ouvert. L'exemple espagnol est particulièrement intéressant du fait de l'apparent naturel avec lequel cette mesure a été adoptée, d'autant que le PSE est appliquée comme protection des victimes de violence domestique

Il ne s'agit plus ici de placer le condamné, en l'occurrence le conjoint violent, sous contrôle électronique, mais de donner un moyen à la victime, la femme battue, de se protéger d'une éventuelle récidive. D'autres communautés espagnoles ont mis en place des expérimentations similaires, mais de manière très sporadique.

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

Au 1<sup>er</sup> septembre 2001, l'Angleterre et le Pays de Galles comptaient 67 056 détenus ce qui les place à un taux de détention de 126 pour 100 000 habitants. En ce qui concerne les alternatives à l'incarcération et les modalités d'application des peines, le système pénitentiaire britannique est relativement peu diversifié. Il existe certes des peines communautaires qui sont effectuées dans le cadre de la société, c'est le cas du travail d'intérêt général ou du sursis sous contrôle judiciaire. Cependant, le principe de la semi-liberté n'existe pas. Le condamné effectue sa peine soit en détention soit dans la société. L'absence de cet entre-deux que sont les centres semi-ouverts par exemple peut expliquer en partie, l'intérêt manifesté par les professionnels du champ pénal britannique pour la surveillance électronique. La gestion de la surveillance électronique est **lié au secteur privatisé** L'ensemble des actes liés au PSE est accompli par des compagnies privées. Il en existe trois au Royaume-Uni qui se répartissent géographiquement le marché britannique et le système adopté est celui de la sous-traitance : ces compagnies sont sous contrat avec le Home Office

L'idée d'introduire **les Arrêts Domiciliaires (AD) sous surveillance électronique** a émergé pour la première fois **en Suisse dans le Canton de Vaud** en 1993. Un député cantonal a en effet déposé alors une motion en ce sens fondée essentiellement sur la volonté de faire des économies dans l'exécution des peines.

L'initiative du projet est revenue au canton de Bâle qui a recherché des partenaires dès 1997. L'Etat central peut financer jusqu'à 70 % de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces projets pendant la période d'essai, ce qui constitue un mécanisme incitatif fort à l'innovation. Cette phase d'essai précède en général l'extension de l'autorisation aux autres cantons ou l'inscription dans la loi de la nouvelle peine ou modalité d'exécution. Mais la généralisation dépend des résultats de **l'évaluation obligatoire** de leur efficacité des mesures expérimentées.

On notera l'originalité des modalités d'association de plusieurs cantons à l'expérience. Ces mécanismes d'association s'inscrivent dans une tradition de coopération intercantonale dans le domaine de l'exécution des peines. En effet, si l'autonomie cantonale en matière d'exécution des peines est très forte, des mécanismes d'harmonisation entre cantons, permettant notamment une mutualisation des moyens, ont été depuis longtemps engagés.

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

### **Le mythe américain ?**

Les modes d'adhésion se pratiquent selon un mode de fonctionnement connu dans la tradition du champ pénitentiaire ou pénal, c'est à dire à travers des contacts, des voyages, des modes d'accès au savoir et à la connaissance qui permettent de proposer à son pays, le projet paré de toute une légitimité, qui s'appuie sur des exemples de pays ou de modèles pratiquants déjà la mesure. Comme au XIXème siècle, avec les prisons, les Etats-Unis restent en ce domaine toujours relativement pionniers et le modèle américain, même ajusté, ajustable, est à l'origine de des choix adoptés. Cependant, on voit bien aujourd'hui se dessiner un clivage entre deux groupes d'Etats fondant leur recours au PSE sur deux modèles distincts : celui d'une alternative à la prison, incarné notamment par l'expérience suédoise et à laquelle restent fidèles des Etats comme la Suisse, la Belgique, l'Espagne etc ; celui d'un dispositif de contrôle renforcé, vers lequel tendent de plus en plus des Etats comme la Grande-Bretagne, la France plus récemment, voire désormais les Pays-Bas.

### **Un contexte pénal déterminé**

Le poids du contexte pénal dans chacun des pays est déterminant pour l'adoption de cette mesure. Dans la plupart des pays, ce projet s'inscrit plus largement dans un contexte de réforme de la justice, de la prison et enrichit les réflexions en cours sur ces questions. Dans tous les pays étudiés ici, on observe assez bien que le recours au PSE s'accompagne ou peut s'accompagner de réformes, réflexions autour de la recomposition possible du champ pénal et de la justice et où est particulièrement interrogée l'action de l'Etat dans ce domaine.

Dans ce contexte, la question du PSE pose de manière assez nette, le problème de la relation du public et du privé, que ce soit à travers l'effacement des frontières entre privé et public, avec ce qu'on a pu appeler "la prison à domicile", et également l'introduction plus nette encore que pour d'autres projets pénitentiaires, des sociétés privés directement concernés par le choix de nouvelles technologies, à fabriquer, à perfectionner, dont il faut suivre les évolutions et anticiper les défaillances...

### **Les stratégies de réforme**

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

Tout d'abord, pour l'ensemble des terrains, c'est au cours d'un processus assez long, lent que ce projet se construit (par exemple, au Royaume-Uni, il faut attendre plus de dix ans, entre les premières expériences et la généralisation du projet) pour se formaliser en des textes très divers selon les pays.

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

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

### **Une liaison ambivalente : administration et politique**

D'où cette question fondamentale des liens entre administration et politique qui est clairement apparue, avec une interrogation réelle sur la juste répartition des rôles et des influences exactes. Est-ce le politique qui porte le projet ou l'administration qui tisse sa toile, initie, récupère ? Dans un système d'interactions ingénieusement élaboré, les deux acteurs se sont appropriés, à des moments différents, selon des modes variés, le projet, que ce soit dans la phase de l'élaboration, de la mise en œuvre, de l'évaluation.

### **Un projet dépassionné**

Dans tous les cas, il est aussi intéressant de noter le peu d'oppositions, de véhémence, de polémiques idéologiques ou politiques dans ce débat.

En France, la scène parlementaire a vu se manifester des clivages politiques sur la question, puisqu'au sénat, le parti communiste a voté contre, mais la position positive de Robert Badinter pour le PSE a largement contribué à l'adoption du texte. A l'Assemblée nationale, pas de vraies oppositions mais plutôt un consensus politique tel que le décrit le rapporteur du projet. Dans l'ensemble des pays, d'ailleurs, on assiste à cette "neutralisation idéologique" où le registre pragmatique l'emporte, en tout état de cause sur toute manifestation idéologique.

### **Une évaluation, obligatoire, floue et... délicate**

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

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

	France	Grande-Bretagne	Suisse (Canton de Vaud)	Belgique	Espagne (Catalogne)
<b>Textes juridiques de référence</b>	<p>Loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique</p> <p>Décret du 3 avril 2002 portant modification du Code de procédure pénale et relatif au placement sous surveillance électronique</p> <p>Art. 49 de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation sur la Justice</p>	<p>Pour les libérations anticipées (<i>HDC</i>) : Criminal Justice Act de 1991 (art.34 A et 37 A).</p> <p>Pour les peines ab initio des plus de 16 ans (<i>Curfew order</i>) : Criminal Justice Act de 1991 (art. 12 et 13) et Powers of Criminal Courts Sentencing Act de 2000 (art.37 et 38).</p> <p>Pour les peines ab initio des 10-15 ans (<i>Curfew order</i>) : Crime Sentences Act de 1997 (art.43) et Powers of Criminal Courts Sentencing Act de 2000 (art.37 et 38).</p> <p>Pour la détention provisoire des 12-16 ans (<i>bail</i>) : Bail Act de 1976 (art. 3 AA) et Children and Young Persons Act de 1969 (art. 23 AA).</p> <p>Pour les libérations anticipées des moins de 18 ans condamnés à l'incarcération avec mesures éducatives (<i>Detention and Training Order</i>) : Crime and Disorder Act de 1998 (art. 75) et Powers of Criminal Courts Sentencing Act de 2000 (art. 102)</p>	<p>Art. 394 et 397 bis, alinéa 4 du Code pénal de 1942, Motion d'un député cantonal de 1993</p> <p>Règlement cantonal du 15 septembre 1999 sur l'exécution des courtes peines privatives de liberté sous forme d'arrêts domiciliaires</p> <p>Règlement cantonal du 15 septembre 1999 sur l'exécution d'une phase du régime de fin de peine sous forme d'arrêts domiciliaires</p> <p>Deux nouveaux règlements cantonaux se substituant aux précédents sont en cours d'adoption</p>	<p>Circulaire n°1680/IX du 24 novembre 1997. Circulaire n°1683/IX du 27 mars 1998. Circulaire n°1692/IX du 27 novembre 1998.</p> <p>Circulaire n°1720 du 13 octobre 2000. Circulaire n°4 bis n°1720 bis du 29 novembre 2000. Circulaire n°4 ter n°1720 ter du 22 février 2001. Circulaire n°1727 du 14 avril 2001.</p> <p>Circulaire n°1741 du 8 avril 2002. Circulaire n°1752 du 8 août 2002.</p> <p>Projet de loi relatif au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime quand l'auteur quitte la prison et à l'optimisation de la capacité carcérale du 22 novembre 2001</p>	<p>Code pénal 1995 et loi organique 10/1995 du 23 novembre 1995</p> <p>Règlement pénitentiaire : Décret royal 190/1996, du 9 février 1996.</p> <p>Particulièrement l'art 86-4</p>
<b>La réforme</b>					

<b>Début d'expérimentation</b>	Début de l'expérimentation en septembre 2000 sur 4 sites-pilotes (Agen, Aix-Luynes, Lille, Grenoble) Extension de l'expérimentation à l'ensemble des directions régionales métropolitaines des services pénitentiaires en janvier 2002	Première expérimentation en 1988 (échec). Début deuxième expérimentation 1995	Début d'expérimentation le 1er septembre 1999 dans le cadre d'un projet pilote regroupant six cantons	Début de l'expérimentation en mars 1998	Début de l'expérimentation en novembre 2000
<b>Généralisation</b>	Généralisation prévue pour janvier 2004. L'objectif est d'atteindre 3000 personnes placées	Généralisation à toute l'Angleterre et au Pays de Galles : 28 janvier 1999 pour la libération anticipée, le 1er juin 2002 pour la liberté provisoire des 12 à 16 ans	A l'issue de la première phase, une évaluation a été engagée. Sur la base de ses résultats, il sera décidé ou non d'étendre le dispositif à l'ensemble des cantons Suisses	Généralisation à toute la Belgique le 1 <sup>o</sup> octobre 2000. L'objectif est de placer 600 détenus par jour en 2004	Généralisation à toute la Catalogne à partir de juillet 2002. Fin 2004, il doit y avoir au moins 125 placés
<b>Statistiques</b>	Au 1er janvier 2002, 90 personnes étaient placées sous surveillance électronique Depuis le début de l'expérimentation (09/2000) 502 personnes placées	Au 30/11/2002 : 89 267 personnes ont été concernées par le PSE ou la Voie Verification (depuis le 28/01/1999) Au 30/11/2002 : 5 965 personnes sont en cours de PSE ou de V V	Fin avril 2002, 218 personnes avaient achevé leur exécution de peine sous la forme d'arrêts domiciliaires Jusqu'à présent le service des corrections ne va pas au-delà de 25 bracelets en simultané	A ce jour, aucune évaluation du dispositif n'est prévue en Belgique. Il n'existe que des statistiques éparses en fonction des besoins des différents services chargés du PSE	26 personnes dans la première phase d'expérimentation. 25 personnes pour la deuxième phase
<b>L'objet</b>					

<b>Mesure de sûreté</b>	Oui	Oui	Non	Oui	Non
<b>Peine</b>	Non	Oui, pour les <i>Curfew Order</i>	Non	Non	Non
<b>Modalité d'exécution de la peine</b>	Dans le cas des courtes peines privatives de liberté, en fin de peine et en prélude à une libération conditionnelle	Dans le cas des fins de peines ( <i>HDC</i> et mineurs sous <i>Detention and Training Order</i> )	Oui, pour les courtes peines privatives de liberté et les fins de peine privative de liberté	Alternative à la peine privative de liberté	Oui, alternative à la semi-liberté
<b>Alternatives à la prison</b>					
<b>"Ab initio"</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
<b>Fin de peine</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Détention provisoire</b>	Non	Oui	Non	Oui	Non
<b>Dispositif de contrôle supplémentaire</b>	Oui	Oui	Non	Non	Non
<b>Libération conditionnelle</b>	Non	Oui	Non	Non	Non
<b>Contrôle judiciaire</b>	Oui	Oui, pour les détentions provisoires des 12-16 ans. Oui, pour les <i>Curfew Order</i> (tous âges)	Non	Non	Non

<b>Durée de la peine</b>	Prévu pour des peines privatives de liberté allant jusqu'à un an ou une année avant soit le terme d'une peine privative de liberté soit le prononcé d'une mesure de libération conditionnelle	<i>HDC</i> : peines de plus de 3 mois et de moins de 4 ans. <i>Detention and Training Order</i> : peines de 8 à 24 mois	Prévu pour des peines privatives de liberté allant jusqu'à six mois ou la dernière phase (jusqu'à 6 mois) de la semi-liberté. Extension engagée en novembre 2002 pour les peines privatives ou les fins de peine d'un an	Les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif n'excède pas 3 ans entrent immédiatement en ligne de compte pour bénéficier du PSE. Les condamnés dont le total des peines d'emprisonnement principal effectif excède 3 ans entrent en ligne de compte pour le PSE si la "conférence du personnel" a rendu un avis favorable dans le cadre de la procédure de libération conditionnelle ou s'ils se trouvent au maximum à 6 mois du terme de leur(s) peine(s) d'emprisonnement principale(s).	Contexte de la semi-liberté : reliquat de peine inférieur à 2 ans avant prononcé éventuel d'une libération conditionnelle
<b>Le public</b>					
<b>Majeur</b>	Oui	Oui, pour les fins de peine (HDC) et les <i>Curfew Order</i> (plus de 16 ans)	Oui, pour la semi-liberté et la semi-détention	Oui	Oui

<b>Mineur</b>	Oui	Oui, pour les <i>Curfew Order</i> (10-15 ans et plus de 16 ans), les détentions provisoires (12-16 ans récidivistes ou accusés de faits graves), et les condamnés à une incarcération couplée à des mesures éducatives (moins de 18 ans)	Non	Non	Non
<b>Critères formels d'exclusion</b>	Non. Dans tous les cas, décision de PSE prise individuellement, après évaluation des risques, notamment	Oui, crimes de nature sexuelle. Dans tous les cas, décision de PSE prise individuellement, après évaluation des risques, notamment	Non. Dans tous les cas, décision de PSE prise individuellement, après évaluation des risques, notamment	Les condamnés qui subissent une peine pour des faits d'abus sexuels sur des mineurs ou avec leur participation, qui subissent des peines pour des faits relatifs à la traite des êtres humains, qui font l'objet d'une demande d'extradition ou les condamnés de nationalités étrangères qui ne sont pas en possession d'un titre de séjour valable	Non
<b>Agents de contrôle Public</b> <i>Surveillants</i> <i>Agents de probation</i>	Oui Oui Oui	Non Non Non	Oui Non Oui, assistants sociaux	Oui Non Oui, assistant du service social du Centre national de surveillance électronique	Oui Personnel pénitentiaire Oui, travailleurs sociaux

<b>Privé</b>	Non	Oui : sociétés privées assument toutes les missions de gestion du PSE	Non	Non	Non
<b>Contact du détenu avec des entreprises privées</b>					
<b>Pose du bracelet</b>		Oui	Non	Non	Non
<b>Contrôle</b>	Non	Oui	Non	Non	Non
<b>Visites</b>	Non	Oui	Non	Non	Non
<b>Violation du dispositif</b>	Non	Oui	Non	Non	Non
<b>Révisions techniques</b>		Oui	Non	Non	Non
<b>Modalités de contrôle</b>					
<b>Téléphone</b>	Oui	Oui + Système de reconnaissance par la voix (VV)	Oui	Oui	Oui
<b>Visites</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Convocations</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Durée totale du placement</b>					
<b>Durée en mois</b>	Un an max que ce soit ab initio, en fin de peine ou en prélude à la libération conditionnelle	2 mois max pour les fins de peine ( <i>HDC</i> et <i>Detention and Training Order</i> ). 3 mois max pour les <i>Curfew Order</i> (10-15 ans). 6 mois max pour les <i>Curfew Order</i> (plus de 16 ans). Pas de minimum ni de maximum pour les détentions provisoires des 12-16 ans.	6 mois max en semi-détention et en semi-liberté. Etendu à 12 mois dans le cadre de la nouvelle phase d'expérimentation	Pour tous les condamnés 6 mois.	A l'origine, 6 mois au plus, envisagée désormais pour des périodes de 6 à 12 mois

<b>Durée par jour</b>	En fonction de ce qui aura été décidé dans la convention de surveillance électronique entre le ministère de la Justice et le détenu	<i>HDC</i> : min 9 heures / jour. <i>Curfew Order</i> (tous âges) : entre 2 et 12 heures / jour. Pas de minimum ni de maximum pour les détentions provisoires des 12-16 ans ni pour les mineurs en <i>Detention and Training Order</i> (en pratique 12 heures soirée et nuit)	En fonction de ce qui aura été décidé dans la convention de surveillance électronique entre le ministère de la Justice et le détenu	En fonction de ce qui aura été décidé dans la convention de surveillance électronique entre le ministère de la Justice et le détenu	8 heures maximum et pas le week-end
<b>Couplé à des mesures d'accompagnement</b>	Oui	Oui, dans le cas des <i>Intensive Supervision and Surveillance Programme</i> (ISSP) pour mineurs	Oui, notamment dans le cas d'arrêts domiciliaires décidés pour des personnes condamnées pour alcool au volant (Cures de désintoxication, etc)	Oui, le PSE est inclu dans le cadre d'un programme de réinsertion sociale. Idée de la "réparation" qui implique une limitation des dommages au niveau de la détention	Oui, le PSE est inclus dans un programme individuel de traitement