Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 29 (2012)

Artikel: (Toute) petite histoire belge de l'évolution des discours politiques en matière de surveillance électronique

Autor: Devresse, Marie-Sophie

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051572

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

(Toute) petite histoire belge de l'évolution des discours politiques en matière de surveillance électronique

MARIE-SOPHIE DEVRESSE
Prof., Dr. en criminologie, Université catholique de Louvain

Table des matières

Résumé 21
Zusammenfassung 22
1. Introduction 23
2. Première période : engouement et larges promesses 24
2. 1. Textes réglementaires 24
2. 2. Discours et déclarations politiques 26
2.2.1. Un point de vue sur le condamné 26
2.2.1.1. Le condamné en tant que détenu potentiel 26
2.2.1.2. Le condamné en tant que personne socialisée 27
2.2.2. Un consensus sur la mesure 29
3. Seconde période : problèmes posés et repli quantitatif 31
3.1. L'émergence de problèmes concrets 32
3.1.1. Le statut social paradoxal de la personne placée 32
3.1.2. Le coût de l'accompagnement humain 34
3.2. L'adoption de solutions minimalistes 35
4. Epilogue 37

Résumé

Le recours à la technologie dans le processus de justice pénale est propre à reconfigurer non seulement le fonctionnement de celle-ci, mais les représentations et perceptions qui l'accompagnent. A cet égard, la surveillance électronique des condamnés apparaît emblématique en ce qu'elle draine bon nombre de fantasmes et d'idées reçues tant dans la population générale qu'auprès des professionnels de la justice. Présentée généralement comme l'alternative par excellence à la peine de prison, cette mesure emprunte à la science-fiction une image futuriste d'ingéniosité, de souplesse

et d'efficacité qui marque d'autant plus les esprits que ses potentialités sont aujourd'hui particulièrement étendues. La présente contribution se propose d'interroger les transformations qu'occasionne l'usage d'une telle technique, non pas sur le terrain des pratiques comme on a coutume de le faire, mais sur les représentations et les discours relatifs à la pénalité et à la politique criminelle. Il sera ainsi question, à l'instar de W. I. Thomas, de comprendre comment *« lorsque les hommes définissent une situation comme réelle, elle devient réelle dans ses conséquences »*. Nous verrons dès lors comment, du fait même de son accessoire technique, se crée un rapport particulier à la peine qui, malgré de nettes distorsions avec sa mise en œuvre effective, produit des effets tout à fait tangibles.

Zusammenfassung

Der Einsatz von Technologie in Strafverfahren ist geeignet, nicht nur deren Funktionsweise, sondern auch die sie begleitenden Vorstellungen und Wahrnehmungen neu zu gestalten. In dieser Hinsicht erscheint die elektronische Überwachung von Straftätern symbolträchtig, weil sie sowohl in der Bevölkerung wie auch bei fachlich geschulten Juristen zahlreiche Fantasievorstellungen und Gemeinplätze hervorruft. Üblicherweise als die Alternative zur Freiheitsstrafe präsentiert, entlehnt die Massnahme der Science Fiction ein futuristisches Bild von Erfindungsgabe, Sanftheit und Effizienz, das umso mehr bleibenden Eindruck hinterlässt als ihr Potential heutzutage besonders gross erscheint. Der vorliegende Beitrag will die Veränderungen untersuchen, die der Einsatz einer derartigen Technologie nicht nur auf dem gewohnten praktischen Terrain, sondern auch im Diskurs über Strafe und Kriminalpolitik mit sich bringt. Es wird auch – wie bei W. I. Thomas – darum gehen, zu verstehen dass «wirklich in seinen Konsequenzen wird, was von Menschen als wirklich definiert wird». Wir werden sehen, wie – aus dem verwendeten technischen Mittel selbst ein besonderes Verhältnis zu der Strafe entsteht, das trotz deutlicher Verzerrungen bei seiner Umsetzung greifbare Effekte produziert.

1. Introduction

Alors que, à l'instar de C. FAUGERON dans les années 1970[1], l'on constate toujours que la plupart des gens continue de se faire une image très traditionnelle de la justice pénale au départ de ses composantes élémentaires (la séquence police – tribunal – prison domine toujours les représentations)[2], les pratiques contemporaines en matière de justice n'ont jamais autant fait montre de créativité, d'ouverture à des procédés de plus en plus diversifiés et inventifs. Si l'on en parle finalement assez peu en dehors des sphères spécialisées, la médiation, la peine de travail, l'injonction thérapeutique, la multiplication des procédés probatoires à divers stades de la chaîne répressive sont des exemples de ce que la justice est capable de proposer aujourd'hui. Ces procédés éveillent cependant assez peu d'intérêt dans le grand public. Parmi ces mesures innovantes, la surveillance électronique occupe pourtant une place toute particulière.

Elle représente en effet une des rares mesures alternatives qui suscite, tant auprès des professionnels, des justiciables que des citoyens, une représentation imagée et souvent très précise, même si celle-ci correspond rarement à la réalité des pratiques. On constate également que cette mesure a pris une place particulière dans le discours politique relatif à la sanction pénale et il apparaît intéressant de voir comment les images et les représentations qui la concernent évoluent au cours du temps et en fonction de sa mise en œuvre. Examinons cette question au départ de l'expérience belge, qui fit l'objet, il y a quelques années déjà, d'une recherche évaluative à laquelle nous avons contribué et qui nourrit en partie la réflexion et les quelques constats présentés ici[3].

---

1 FAUGERON, CLAUDE : Du simple au complexe, les représentations sociales de la justice pénale, *Déviance et Société*, 1978, 2, 4, 411-432.

2 Voir, entre autres, à ce sujet la synthèse opérée par DUBOUCHET, JULIEN : Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné, *Déviance et Société*, 2004, 28, 2, 179-194.

3 DEVRESSE, MARIE-SOPHIE/LUYPAERT, HEIDI : *Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het electronisch toezicht – Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique* – (dir. BEYENS, KRISTEL/KAMINSKI, DAN), VUB – UCL, recherche commandée par le cabinet de Mme la ministre de la Justice, Bruxelles – Louvain-la-Neuve, 2006.

2. Première période : engouement et larges promesses

Il est remarquable de constater à quel point, lorsque la surveillance électronique a fait ses premiers pas dans la justice pénale belge en 1998, elle fit l'objet d'un engouement particulier, au départ, sans doute, de l'univers de possibles particulièrement fascinant qu'elle permettait d'entrevoir. Il est vrai que les objectifs qu'ambitionne cet outil sont nombreux et diversifiés (les firmes privées ne se privent d'ailleurs pas de le rappeler) : moderniser la politique pénitentiaire, limiter les effets néfastes de la détention, lutter contre la surpopulation carcérale, permettre la réinsertion du condamné, lutter contre l'impunité, influencer le comportement du délinquant, réduire les coûts de l'exécution des peines, etc.

Mais si la technologie ouvre en effet à nombre de potentialités, c'est aux acteurs de la politique criminelle, dans laquelle elle est sensée s'inscrire, que revient généralement la tâche de l'insérer dans un projet global, de lui donner du sens, de lui assigner des objectifs précis et de restreindre ses prétentions à remplir toutes les fonctions possibles. A cet égard, la manière dont cette mesure s'est installée en Belgique est intéressante à examiner et rend compte de ce que l'on pourrait tristement appeler un « rendez-vous manqué». Les textes réglementaires et les discours politiques qui ont accompagné les débuts de la surveillance électronique trahissent en effet une sorte d'emballement reposant sur un sentiment d'évidence où le discernement semble avoir souvent fait défaut. A prendre connaissance du point de vue des mandataires publics, tout concourt à penser, alors que rien n'est moins évident, qu'on ne pouvait se passer de la surveillance électronique, qu'elle était nécessairement amenée à se faire spontanément une place dans l'arsenal des alternatives à la sanction et qu'elle allait d'office se montrer efficace.

2. 1. Textes réglementaires

Lorsque nous nous sommes penchée sur les débuts de la mise en œuvre de la surveillance électronique en Belgique, notre premier constat apparut particulièrement significatif : au départ, il ne fut aucunement question de proposer un texte légal spécifique afin d'organiser cette mesure et d'en préciser les objectifs. L'adoption était censée se faire « à titre expérimental » et conduire à une évaluation avant son déploiement à plus large échelle. Au terme de l'expérience, la mesure fut en effet adoptée, mais

sans que l'évaluation initiale ne soit menée. Pas de trace officielle, donc, des débats qui ont présidé à son adoption ni des éventuelles dissensions qui auraient pu se produire à son sujet dans la classe politique impliquée dans le domaine de la justice. Pas non plus de rapport de recherche rendant compte de ses balbutiements et de ses erreurs de jeunesse. Quant aux objectifs qui lui furent assignés, les premières circulaires administratives organisant la mise en œuvre concrète de la surveillance électronique, seuls textes à disposition, paraissaient quant à elles particulièrement laconiques à cet égard. En 2002, soit bien après son introduction sur le terrain, seuls deux objectifs étaient toujours affirmés : *« constituer une alternative à la peine de prison »* et *« favoriser la réparation »* [4]. Par là, il était envisagé de « *limiter les dommages de la détention, maintenir les contacts familiaux, sociaux, économiques du condamné, tout en favorisant sa réinsertion* ». Peu de détails étaient donc donnés quant à ce qui était réellement attendu d'un tel ajout dans l'arsenal judiciaire, *« constituer une alternative à la peine de prison »* ne signifiant pas grand-chose en soi.

Ce type de constat a assurément pour effet de plonger le chercheur qui doit procéder à une analyse du dispositif dans une certaine perplexité, et cela d'autant plus que le site d'*Elmotech*, le fournisseur privé du matériel technique et informatique de suivi des détenus en disait presque autant que les textes officiels. Dans la partie consacrée à la Belgique, il était en effet précisé que *« The program aims to achieve reduction of recidivism, lower the negative effects of imprisonment, tighten offenders' social ties and enhance rehabilitation prospects »*. De là à penser que les entreprises commerciales définissent les politiques criminelles des Etats, il n'y avait qu'un pas, que nous n'avons toutefois pas franchi. Une recherche dans des sources informelles devait donc permettre de préciser davantage la situation. Car même si c'est principalement l'administration qui fut amenée à prendre en charge la mise en place du procédé de surveillance électronique (et, partant, de la « remplir » avec un véritable projet), les mandataires publics ne manquèrent pas de se montrer concernés par la question et de s'exprimer à son sujet.

[4] Circulaire ministérielle n°1749 du 9 août 2002 portant sur « la règlementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines » (non publiée).

2. 2. Discours et déclarations politiques

Nous nous sommes donc tournée vers les discours politiques des mandataires publics en place dans le Gouvernement et au Parlement au moment de l'adoption de la surveillance électronique et des dix premières années de sa mise en œuvre, discours dont les traces publiques étaient encore disponibles. Nous prîmes en compte également les textes de conférence de presse des divers Ministres de la Justice qui se succédèrent les premières années de démarrage de la mesure. Ce qu'on appelle en Belgique les « déclarations gouvernementales » de rentrée furent également examinées en détail. Nous avons aussi consulté les documents de la Chambre et du Sénat (séances plénières, questions et réponses, débats en commission de la Justice) afin de voir dans quelle mesure la surveillance électronique pouvait représenter une préoccupation dans le chef des parlementaires. Ces démarches ne furent pas vaines. Non seulement, nous allions trouver davantage d'informations sur ce qui était attendu de la surveillance électronique, mieux comprendre le sens de son usage et de son évolution mais nous allions également voir évoluer la construction d'un discours singulier à son sujet.

2.2.1. Un point de vue sur le condamné

L'analyse de ce corpus de textes rend compte que, globalement, d'un point de vue politique, les objectifs assignés à la surveillance électronique au cours de la période qui l'a vue se stabiliser s'articulent autour de deux visions du condamné. Celui-ci est tout d'abord envisagé en tant que « détenu potentiel », c'est-à-dire comme un individu à distraire impérativement du monde carcéral et pour lequel la mesure doit offrir une issue de secours. Le condamné est ensuite pris en considération en tant que membre d'une collectivité, socialisé, amené à rester en contact avec son environnement social.

2.2.1.1. Le condamné en tant que détenu potentiel

Le système belge de surveillance électronique étant conçu au départ comme modalité d'exécution de la peine de prison, l'individu condamné allait donc conserver son statut de détenu. A cet égard, dans l'ensemble des textes examinés, les effets néfastes de la prison apparaissent sans cesse dénoncés. La désocialisation et l'apprentissage des conduites

criminelles sont présentés comme les problèmes majeurs posés par l'incarcération. Il apparaissait impératif de limiter les dommages de la privation de liberté. Est également rappelée la problématique de l'inflation de la population pénitentiaire et des nombreux problèmes posés par la surpopulation carcérale. L'adoption d'une mesure technologique proposant un système de surveillance « souple » devait dès lors contribuer incontestablement à la modernisation de la politique pénitentiaire et permettre la diversification des mesures pénales. Dans cette perspective, l'objectif énoncé par le gouvernement était donc de représenter une véritable *alternative à l'incarcération.*

On remarquera au passage qu'à cet égard, il ne fut fait aucune allusion à la recherche scientifique qui, se fondant sur des expériences menées à l'étranger, met sérieusement en cause la capacité de la surveillance électronique à représenter une telle alternative à la peine de prison[5]. Si elle permet en effet de proposer aux condamnés une mesure à première vue moins coercitive que la prison, sa capacité à avoir un réel impact sur la population pénitentiaire peut être sérieusement mise en doute. Avant même que la Belgique ne se dote de la surveillance électronique, les recherches avaient déjà démontré que seule une politique criminelle intégrée, agissant à la fois sur les flux d'entrée et la durée des incarcérations était capable d'influer sur le nombre de détenus[6]. On aurait pu dès ce moment comprendre que la seule adoption de la surveillance électronique, même en tant que modalité d'exécution d'une peine de prison, n'était pas en soi une mesure suffisante.

2.2.1.2. Le condamné en tant que personne socialisée

Alors que les effets néfastes de la prison étaient maintes fois réaffirmés dans les divers documents que nous avons examinés, la personne condamnée y était également située dans son rapport à la société, en tant qu'individu qui entretient des contacts sociaux avec autrui, et ce compris sa victime. S'il est étonnamment peu fait usage du terme « réinsertion » dans les textes expressément consacrés à la surveillance électronique, on retiendra l'idée de « réparation », rappelée de façon insistante et tournée

---

5 TONRY, MICHAEL, Stated and Latent Functions of ISP, *Crime and Delinquency*, 1990, 26, 1, 1990, 174-191.

6 Voir notamment TOURNIER, PIERRE-VICTOR : Détention, alternatives à la détention *Champ Pénal/Penal Field*, 3, mis en ligne le 14 septembre 2006. Consulté le 19 juillet 2011.

vers divers objectifs. En effet, la plupart des discours relatifs à cette mesure énoncent que celle-ci est adoptée en grande partie *« en vue de restaurer le préjudice et le dommage causés à la victime et de rétablir la relation entre l'auteur et la victime, ou encore, entre l'auteur et la société »*. Par ce type de mesure, il est question de *« conduire l'individu à assurer ses responsabilités sociales »*[7], ce qui doit permettre au passage de « *lutter contre le sentiment d'impunité* ». En définitive, l'inscription de la peine dans la perspective de la réparation devait avoir un impact direct sur le condamné et ce, dans la mesure où selon le gouvernement, la surveillance électronique permet *« d'influencer le comportement de l'auteur de l'infraction »*[8]. La diversification des mesures évoquée ci-dessus devait permettre quant à elle d'adapter la réponse pénale à la situation des individus. Dans les documents analysés (en particulier au niveau du Parlement), la surveillance électronique se profile ainsi comme une mesure qui permet la prise en compte de la singularité des personnes et l'ouverture à des problématiques particulières telles que le suivi des usagers de drogues, de certains auteurs de délits à caractère sexuel ou encore, le règlement de situations où l'incarcération est prescrite mais pose problème (cas de mères célibataires avec jeunes enfants, par exemple).

On conviendra que le rapport à la réparation est surprenant à plus d'un titre (la surveillance électronique n'a, en soi, pas plus vocation à la réparation que les autres mesures pénales), mais trouve vraisemblablement une explication dans le contexte belge des années 1990. Car s'il est bien un contexte particulier, c'est celui qui fait suite à la dite « affaire Dutroux », concernant l'enlèvement, le viol et la mort de plusieurs fillettes en 1996. L'émoi sans précédent provoqué dans le public par cette affaire avait conduit à la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire[9] de grande envergure dans le but de pointer les dysfonctionnements institutionnels survenus dans cette affaire et d'aboutir à diverses propositions de

---

7 Voir notamment le communiqué de presse du Ministre de la Justice M. Verwighen relatif au « Plan fédéral de sécurité » daté du 10 septembre 1999.

8 Voir la déclaration gouvernementale de juillet 2003 : Du souffle pour le pays. Une Belgique créative et solidaire (disponible notamment sur le site http://www.grip.org/bdg/g2064.html).

9 LANDUYT, RENAAT / DE T'SERCLAES, NATHALIE, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans « l'affaire Dutroux, Nihoul et consorts », Chambre des représentants de Belgique, session ordinaire 1996-1997, 14 avril 1997.

réforme en matière de police et de justice pénale[10]. Parmi celles-ci, une attention toute particulière fut accordée à la place de la victime dans le processus pénal, ce qui eut pour conséquence de mettre sur pied une multitude de nouveaux services d'accueil et de soutien, mais aussi d'envisager une prise en compte des intérêts de la victime à tous les stades de la procédure. Arrivée peu de temps après cette affaire, la surveillance électronique n'avait aucune raison d'échapper à cette logique pressante et tout porte à croire que l'insistance placée sur la réparation est à porter à l'actif de ce contexte particulier.

2.2.2. Un consensus sur la mesure

Une analyse des questions parlementaires relatives à la surveillance électronique adressées aux ministres de la Justice qui se sont succédés jusqu'en 2005 démontre à son tour un phénomène intéressant : à l'exception des positions de l'extrême droite qui voit dans cette mesure l'expression de la faiblesse du système de sanction (la prison restant la référence), les questions posées ne comportent jamais de contestation ou de remise en cause de l'adoption ou du principe de la surveillance électronique. Nombreux sont les députés qui, avant d'énoncer leurs interrogations, se réjouissent de l'adoption de la mesure et voient en elle l'avenir de la sanction. Il apparaît en outre impossible de distinguer des points de vue différents selon l'appartenance politique, la mesure semblant conduire à l'unanimité et appeler à un même regard : il fallait l'adopter, elle est utile, elle est moins coûteuse que la prison, elle est bénéfique pour tout le monde. Les questions qui sont posées au Parlement concernent principalement des demandes d'éclaircissement (notamment sur son mode de fonctionnement) ou sont l'expression d'un souhait d'extension du système. Les critiques, lorsqu'il y en a, portent quant à elles sur le fait qu'il y a lieu d'en faire davantage et de proposer la surveillance électronique à toujours plus de condamnés. Dans cette perspective, les ministres de la Justice interpellés se positionnent en réponse aux questions de manière défensive, avançant systématiquement deux propositions concrètes sur lesquelles nous reviendrons : l'extension de la capacité de placement (par la fixation d'objectifs chiffrés) et

[10] Le président de cette commission, l'avocat Marc Verwilghen, devint d'ailleurs ministre de la Justice de juillet 1999 à juillet 2003.

l'élargissement des conditions d'admissibilité (par la réduction des exclusions et des contre-indications).

On constate également que le consensus politique autour de la surveillance électronique semble d'autant plus évident à obtenir que la mesure soutient un large spectre d'objectifs dans lesquels tout le monde peut se retrouver, même si, lorsque l'on en dresse l'inventaire, on remarque que ceux-ci ne renvoient qu'à trois registres particuliers. La surveillance électronique est tout d'abord considérée comme intéressante car elle permet de remplir des objectifs de type *systémique*, c'est-à-dire des objectifs visant à optimaliser le fonctionnement du système pénal (réduire la population pénitentiaire, réduire le coût de l'exécution des peines). Elle permet ensuite de poursuivre des objectifs de type *sécuritaire et pénal*, renvoyant ainsi au diptyque « surveiller et punir ». C'est le cas lorsque l'on entend, par la surveillance électronique, renouveler les modes de sanction pénale, aménager la fin des (longues) peines de prison, réduire le taux de récidive, neutraliser l'individu ou encore protéger les citoyens en assurant la surveillance des condamnés en milieu ouvert. Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, la surveillance électronique est appréciée en tant que mesure qui autorise la poursuite d'objectifs de type *social*. Elle vise alors le maintien d'une insertion de l'individu dans la communauté (réhabilitation du condamné, maintien du lien social, évitement des effets criminogènes de la prison, choix d'une punition qui respecte les libertés individuelles et qui protège la dignité de la personne, etc.). Même si les objectifs couverts par ces trois registres peuvent se décliner à l'envi, les horizons de cette mesure sont donc relativement limités.

L'analyse permet de se rendre compte que les discours politiques, loin de se fonder sur cette trilogie, trahissent sans cesse une confusion des registres et une tendance à vouloir tout faire à la fois. Le contenu des textes que nous avons recueillis donne l'impression que, aveuglés par le caractère résolument innovant de la mesure, les mandataires n'opérèrent aucun choix dans toutes les potentialités offertes par la technologie. Alors qu'il apparaît très clair que la surveillance électronique doit s'accompagner d'un projet particulier et que certains des objectifs cités sont incompatibles (lutte contre le sentiment d'impunité et réduction des coûts, par exemple), tout semble s'être passé comme si la surveillance électronique était autosuffisante et pouvait poursuivre en même temps tous les objectifs à la fois. En d'autres termes, la surveillance électronique apparaissait lors de ses débuts comme une auberge espagnole dans laquelle tout le monde projetait ses espoirs, parfois très divers, de manière globa-

lement confiante, sans opérer de distingo[11]. L'analyse des textes laisse entendre que, pensée de façon autonome pour ce qu'elle pouvait apporter de neuf, notamment par le biais de la technologie, la surveillance électronique ne fut aucunement insérée de manière raisonnée dans une politique pénale anticipée et pensée globalement. Ce constat ne serait pas inquiétant outre mesure si la confusion des discours n'avait pas été suivie d'une confusion dans la mise en œuvre et le développement du projet.

3. Seconde période : problèmes posés et repli quantitatif

Une analyse de l'évolution de la mesure et des discussions qui l'accompagnent rend compte en effet d'un ralentissment de ce mouvement d'enthousiasme et d'appétit. A force de la mettre en pratique et de faire la promotion de la surveillance électronique, on a remarqué en effet que, non seulement la poursuite conjointe de tous les objectifs était particulièrement ambitieuse, voire dans certains cas impossible (certaines potentialités étant carrément contradictoires) mais surtout, que cette ambition avait un prix. Une accélération de la multiplication des placements, envisagée en vue de répondre à la pression grandissante de la surpopulation carcérale (un objectif certes irréaliste mais peu négociable dans l'ensemble de ceux poursuivis) devait nécessairement conduire à réaménager les pratiques. On s'est ainsi rapidement rendu compte que si l'on voulait poursuivre des objectifs de réinsertion sociale en même temps que des objectifs institutionnels, il fallait recruter massivement du personnel d'encadrement. Contrairement à ce qui avait été annoncé, la mesure devenait donc singulièrement coûteuse et, utilisée de façon marginale, n'avait produit jusque-là aucun effet de diminution de la population pénitentiaire, ce qui devint beaucoup plus difficile à assumer publiquement et conduisit à un revirement discursif.

---

11 KAMINSKI, DAN/DEVRESSE, MARIE-SOPHIE : De la surveillance électronique à la surveillance électronique. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du baguage, *in* TULKENS, FRANÇOISE/CARTUYVELS, YVES/GUILLAIN CHRISTINE (coord.), *La peine dans tous ses états*, Hommage à Michel van de Kerchove, Bruxelles, Larcier, 2011, 337-353.

3.1. L'émergence de problèmes concrets

Le rapide aperçu que nous venons de proposer au départ des documents analysés rend compte d'une certaine faiblesse dans la conception initiale de la mesure de surveillance électronique. Ainsi, la composante technologique et la facination qu'elle suscite semblent avoir produit un effet d'occultation quant aux enjeux véritables de ce dispositif. Quel type de suivi devait accompagner la mesure ? Quel équilibre assurer entre les objectifs de contrôle et les objectifs de réinsertion ? Quel statut administratif et social accorder à un « détenu » qui se trouve en milieu ouvert ? S'il est constamment répété dans les textes gouvernementaux ou les conférences de presse que l'adoption de la surveillance électronique va permettre de gagner du temps, de l'argent ou d'optimaliser le fonctionnement du système pénal, peu de propos sont consacrés à ce qui relève de sa mise en œuvre effective, des choix à opérer à cet égard et des moyens à mobiliser pour que la mesure soit réellement efficace. Si la promotion du principe était assurée par le monde politique, il semble qu'il revenait au final à l'administration de proposer des modalités d'action et de se débrouiller discrètement avec le flou du projet et la résolution de problèmes non anticipés. Les véritables questions, malgré leur résonnance résolument politique, se posèrent donc du côté du terrain qui, pendant quelques années, servit patiemment de laboratoire à la gestion des complications de toutes sortes qui ne manquèrent pas de survenir. Ce ne fut qu'après quelques années de mise en œuvre du système que ces interrogations arrivèrent enfin à émerger dans le discours public.

3.1.1. Le statut social paradoxal de la personne placée

Un des premiers éléments qui fit l'objet d'une discussion importante au Parlement concernant la surveillance électronique fut celui du statut social du détenu et de ses moyens d'existence. Un élément qui ne semblait pas avoir fait l'objet d'une anticipation concernait en effet le statut juridique de la personne portant un bracelet, statut débordant largement les limites de son rapport avec les instances pénales. Le problème était qu'en Belgique, les condamnés placés sous surveillance électronique ont pour particularité de conserver leur statut de détenu alors qu'ils évoluent en milieu ouvert. Cela complique incontestablement leur rapport avec la plupart des administrations et des institutions qu'ils sont amenés à fréquenter. Or, si le droit et l'accès au travail des personnes placées sous surveillance électro-

nique sont légalement garantis, un flou a prévalu pendant une très longue période quant au statut et aux droits des condamnés sans travail qui souhaitaient bénéficier des allocations de chômage ou de revenus de remplacement. Sans rentrer ici dans le détail des controverses juridiques qui eurent lieu à ce sujet (tranchées en 2002 par le Conseil des ministres[12]), il importe de voir à travers ce débat combien l'apparente simplicité de la mesure de surveillance électronique avait occulté des questions fondamentales.

Prestant une peine à part entière, le condamné apparaît en effet à première vue comme étant entièrement dépendant de la justice qui, par l'apposition du bracelet à sa cheville, manifeste presque une forme de possession, de « détention » (dans les deux sens du terme) à son égard. Les limites de sa capacité d'aller et venir, la justification permanente de ses faits et gestes, la restriction de sa faculté d'engagement induites par la surveillance électronique font qu'à bien des égards, il reste « captif » de la justice pénale, bien plus que dans toute autre mesure en milieu ouvert. Dans cette perspective, les services locaux d'aide sociale développèrent le point de vue selon lequel l'éventuel revenu de remplacement nécessaire à la survie du condamné devait être versé par le département de la Justice et non par des services sociaux externes dépendants d'un autre budget. Cet argument ayant porté après de longues tergiversations, il fut décidé que l'administration pénitentiaire accorderait au condamné dans le besoin une allocation journalière destinée à couvrir ses frais de nourriture et de logement. Cette décision n'eut cependant pas pour effet de calmer entièrement la discussion et les débats, dans la mesure où, les moyens alloués à cette fin au département de la Justice étant limités, le montant des allocations accordées aux condamnés sous surveillance électronique se situaient bien en dessous des montants des revenus de subsistance accordés par les services locaux d'aide sociale.

Pour la première fois, la question du coût de la surveillance électronique se voyait évoquée de manière moins triomphale. Alors que, la plupart du temps, l'on se contente de comparer le prix d'une journée de détention en prison à une journée sous surveillance électronique, il devait soudain être tenu compte d'autres enjeux, tels les déplacements budgétaires dans la prise en charge du coût – non plus de la détention – mais de la pénalité au sens large et la création d'un véritable droit social pour les personnes sous surveillance électronique. Un premier malaise est dès lors

12 Voir à ce sujet VANDERPLANCKE, VÉRONIQUE/VAN LIMBERGEN GUIDO, *La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches*, Bruxelles, La Charte (2008).

apparu dans les débats politiques sur ce point, certains parlementaires, tous partis confondus[13] ayant pris l'habitude d'interpeller régulièrement le ministre de la Justice sur cette question ainsi que sur celle des droits sociaux des personnes « détenues en milieu ouvert ».

3.1.2. Le coût de l'accompagnement humain

Le second élément qui retint l'attention du monde politique fut celui de l'encadrement « humain » de la mesure, cette question arrivant sur la table principalement pour des raisons d'ordre budgétaire. En effet, dès le départ, la question – pourtant cruciale – de l'accompagnement avait jusque-là, il faut bien le reconnaître fait l'objet de peu d'intérêt. La technologie était d'emblée présentée comme autosuffisante et propre à réduire les prestations humaines. Pourquoi donc aurait-il fallu s'inquiéter ? C'était sans compter les exigences du suivi de ce dispositif technique qui, fonctionnant à distance, suppose paradoxalement un personnel d'encadrement composé de travailleurs sociaux de proximité, amenés, sous peine d'échec de la mesure, à jouer le rôle décisif de courroie de transmission avec les autorités administratives et judiciaires. Les déplacements réguliers au domicile des condamnés, en vue notamment de rencontrer la famille ou les proches, eux aussi très concernés par la mesure, se sont rapidement avérés indispensables au bon fonctionnement de la surveillance électronique et furent amenés à se multiplier. Travailler en même temps à la réinsertion du condamné (recherche d'emploi, de programmes de formation, etc.) et à son contrôle (justification des écarts d'horaires, fixation individualisée des horaires d'entrée et de sortie domiciliaires, intervention en cas de problèmes) demandait un investissement particulièrement important en temps, en énergie, mais également en moyens financiers. Mais si le service se dépensa sans compter pour assurer un suivi intensif avec les moyens du bord, l'on se rendit vraiment compte de la charge du coût du suivi individuel et des déplacements occasionnés par la mesure (enquête préalable au domicile, visites sur place pour l'installation du matériel, suivi régulier de la personne sur le lieu de l'exécution de la peine, déplacements en vue de vérifications en cas de problèmes techniques ou d'alarmes récurrentes, etc.) lorsque, étant en attente d'importants arriérés

[13] Voir par exemple, pendant la période 2001-2005, les intreventions répétées à la Chambre des parlementaires : Guido Tastenhoye (Vlaams Belang), Dan Schalk ou Greet van Gool (Socialistische Partij Anders) ; Joke Schauvliege (Christen-Democratisch en Vlaams) ; Sabien Lahaye-Battheu (Vlaamse Liberalen en Democraten).

de remboursement de frais de déplacement, plusieurs équipes sociales décidèrent d'entamer une grève.

Cette grève, mal reçue par les autorités administratives et politiques eut pour effet d'ouvrir la discussion sur le travail d'encadrement effectué par le Centre National de Surveillance Electronique. Sur le terrain, faute de mots d'ordre précis, les professionnels avaient fait le choix de privilégier un modèle d'activation du condamné, strictement contrôlé techniquement et humainement. Ce modèle, bien que critiquable à certains égards (mais ce n'est pas l'objet de la présente contribution) avait, de notre point de vue, l'avantage de la cohérence. Le suivi horaire était en effet conçu en vue de vérifier la mesure dans laquelle le condamné suivait une sorte de « feuille de route » lui enjoignant la réalisation de toute une série d'actions positives orientées vers sa réinsertion. Dans cette perspective, un sens particulier était donné à l'ajout de la technologie, celle-ci permettant de vérifier de manière certaine les allées et venues du condamné et donc, l'effectivité de son « activation ». Ce modèle particulier ne pouvait dès lors se concevoir sans une interface humaine efficace, disponible et donc, particulièrement coûteuse.

3.2. L'adoption de solutions minimalistes

Les deux problèmes ici soulevés, même s'ils ne sont pas les seuls, semblent avoir été le levier d'une prise de conscience quant à la complexité de la surveillance électronique, mesure que la quasi totalité des mandataires avaient plébicitée sans réserve et sans trop se poser de questions. On constate dès lors, dans les discours comme dans les pratiques, qu'une forme de recentrage fut amenée à s'opérer sur ce qui allait devenir l'objectif majeur de la surveillance électronique, à savoir celui de la lutte contre la surpopulation carcérale, un objectif initialement perdu dans la masse des promesses que laissait entendre cette nouvelle technologie. Car, si nous avons souligné qu'il pouvait être vain de tenter de remplir un tel programme avec la seule aide de la surveillance électronique, il apparut très rapidement que, malgré cette réserve et le peu de résultats engrangés à cet égard, cet objectif allait représenter un excellent argument de promotion de la mesure et permettait d'envisager une politique plus directe, plus concrète et surtout, plus minimaliste. Fort de l'adage *« qui trop embrasse, mal étreint »,* une réduction des ambitions du projet et un recadrage semblaient assez cohérents de la part des mandataires politiques aux commandes, le champ pénitentiaire, en pleine crise, représentant un important domaine

d'action de politique criminelle. L'enjeu central ne fut donc plus de s'interrroger sur le contenu et l'intensité du suivi qui devait être proposé en surveillance électronique, mais sur le nombre de personnes placées. Le discours devient alors plus univoque : un accroissement du nombre de personnes placées devait inévitablement conduire à une diminution de l'inflation pénitentiaire, et le suivi social et son coût important ne pouvaient, à cet égard, que représenter un frein à la multiplication des placements.

La phase suivante fut dès lors celle de l'« obsession chiffrée » où la quasi-totalité des déclarations des membres du Gouvernement et du Parlement à propos de la surveillance électronique s'est mise à porter sur le nombre de personnes placées, sans plus se soucier de ce que l'on envisageait de faire avec elles. Le seul objectif soutenu publiquement de façon concrète parmi l'ensemble de ceux que l'on voulait poursuivre au départ devint progressivement celui de placer de plus en plus de personnes sous bracelet, en diminuant corrélativement les prestations sociales qui, nous l'avons vu, représentaient une part importante du travail avec les condamnés et donc un frein à l'extension quantitative de la surveillance électronique. L'augmentation du nombre de dossiers pris en charge par les assistants de justice chargés de l'accompagnement représenta donc une option assumée au nom d'impératifs pragmatiques qui permettait la concrétisation de ce projet. Il fut officiellement décidé en 2006 par la ministre de la Justice alors en place de réduire le nombre des enquêtes sociales et des interventions individualisées opérées notamment au domicile des condamnés par les assistants sociaux et de limiter le nombre d'entrevues programmées pendant la durée du placement. Consciente du malaise que pouvait provoquer ce type de solution, la Ministre s'exprimait à la Chambre des représentants en juillet 2006 dans les termes suivants[14] :

> *« J'ai dû prendre des mesures un peu plus musclées pour réorganiser le service au sein de l'administration. En effet, malgré les différentes directives et une augmentation sensible du personnel, on en restait à un chiffre [de placements] oscillant entre 300 à 350. Je sais que certains ne sont pas heureux. Vous exprimez sans doute leur point de vue. Peu m'importe ! J'ai la ferme intention que le chiffre de 600 soit atteint avant la fin de l'année pour*

[14] Séance pléniaire de la Chambre, 5 juillet 2006, réponse à la question du député Bart Laeremans (n°P1492) concernant « l'accompagnement et l'organisation de la surveillance électronique ».

s'orienter vers les 1000 personnes sous bracelet électronique, comme cela était prévu dans l'accord du gouvernement. »

Par l'adoption d'une telle solution, certes pragmatique et sans doute dictée par des impératifs budgétaires, c'est tout le modèle de surveillance électronique patiemment élaboré au départ du terrain qui s'est trouvé remis en cause. Le changment s'opéra sans beaucoup de problème (il fut accompagné d'une restructuration des services d'encadrement sociaux de l'exécution des peines) et les seules contestations qui se firent entendre au Parlement portèrent sur les risques que pouvait occasionner, en terme de sécurité publique, un suivi moins intense des condamnés.

4. Epilogue

Cette petite histoire belge est intéressante. Il n'est pas anodin de voir un projet se (re)définir ainsi de manière insidieuse au gré des débats politiques et des problèmes posés (ou plutôt « discutés »). Le constat est éclairant : en définitive, les objectifs systémiques, orientés vers l'optimalisation du fonctionnement du système pénal ont, dans les discours comme dans les faits, pris le dessus sur les objectifs de type social, sécuritaire ou pénal sans que l'on puisse entrevoir véritablement une transformation radicale du discours. Car, même dans la seconde phase que nous avons identifiée, il était toujours question de faire la promotion de la surveillance électronique, mais plus de la *même* surveillance électronique. Les interventions parlementaires de ces dernières années consacrées à ce sujet rendent d'ailleurs compte du fait que la surveillance électronique n'est plus jamais vue comme une mesure « en soi » à laquelle il s'agit de donner un sens, mais qu'elle est devenue exclusivement palliative aux carences de la prison. Son succès est quant à lui systématiquement rapporté à l'augmentation du nombre de placements sur une période donnée, sans plus se soucier du contenu même de son programme, de ce que les condamnés réalisent, ni même du type ou du degré de surveillance dont ils font l'objet. Le reflet médiatique de ce revirement est à cet égard significatif: un aperçu des cent derniers articles consacrés à ce sujet dans trois quotidiens du pays à grand tirage[15] montre que leur propos concerne presque systématiquement l'augmentation des placements et que la majorité des titres comporte un chiffre dans son libellé.

[15] Le Soir, La Libre Belgique et La Dernière Heure.

A l'heure actuelle, la préoccupation pour cette mesure semble notablement atténuée. Entrée dans les mœurs, elle ne suscite plus autant la fascination et semble avoir trouvé son rythme de croisière. On a progressivement assumé son incapacité à réduire la population pénitentiaire et on a augmenté sensiblement le nombre de personnes placées. Elle ne fait plus l'objet de beaucoup d'intérêt dans les discours politiques ni dans la presse, escamotée par un ambitieux *Masterplan*, grand projet de construction de nouveaux établissements et complexes pénitentiaires. On regrettera cependant l'occasion manquée de doter la surveillance électronique d'un projet substantiel et de réfléchir à sa place spécifique dans l'ensemble des mesures pénales. Les effets d'annonce de la classe politique ont en partie contribué à masquer les véritables enjeux de l'arrivée de la surveillance électronique, et ont favorisé l'approche « autocentrée » et limitée d'un outil pourtant propre à reconfigurer notablement la sanction pénale et son contenu.