

**LE PLACEMENT
SOUS SURVEILLANCE
ÉLECTRONIQUE MOBILE**

RAPPORT

**DE LA MISSION CONFIEE
PAR LE PREMIER MINISTRE
A MONSIEUR GEORGES FENECH
DEPUTE DU RHONE**

AVRIL 2005



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES
13, place Vendôme 75042 Paris Cedex 01

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
13, place Vendôme 75042 Paris Cedex 01

SERVICE CENTRAL DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION
13, place Vendôme 75042 Paris Cedex 01

Le Premier Ministre

Paris, le - 3 JAN. 2005

0 3 / 0 5 / SG

Monsieur le Député,

L'action du Gouvernement est résolument engagée dans la lutte contre l'insécurité.

A ce titre, la loi du 9 mars 2004 a créé des outils juridiques nouveaux destinés à donner à la justice des moyens adaptés à l'évolution de la criminalité, notamment dans ses formes les plus graves.

La loi du 17 juin 1998 instaurant le suivi socio-judiciaire a permis au juge d'assortir la peine prononcée de diverses mesures favorisant un retour accompagné et adapté à la vie en société ; il est apparu nécessaire d'aller plus loin dans cette voie.

Le Gouvernement entend poursuivre cette action en explorant toutes les pistes nouvelles susceptibles de favoriser la sécurité de nos concitoyens.

C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de vous confier une mission de réflexion et de propositions sur le thème du placement sous surveillance électronique mobile des criminels les plus dangereux qui ont purgé leur peine.

Je souhaite que vous étudiiez notamment les points suivants :

- la détermination des personnes susceptibles de faire l'objet du placement sous surveillance électronique mobile ;
- la définition d'une procédure juridique organisant ce placement et précisant les modalités de son suivi ;
- la faisabilité et la fiabilité technique du dispositif ;
- son coût estimatif ;
- le fonctionnement des dispositifs analogues mis en oeuvre à l'étranger ;

...

Monsieur Georges FENECH
Député du Rhône
Assemblée nationale
Palais Bourbon
PARIS

2.-

Votre réflexion pourra s'appuyer sur les expériences conduites dans les pays étrangers ainsi que sur l'ensemble des travaux et études publiés récemment sur ce sujet.

Vous procéderez à l'audition ou consulterez les experts ou personnalités extérieures compétents dans le champ de votre étude.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Dominique PERBEN, garde des sceaux, ministre de la justice.

Pour l'exécution de cette mission, vous disposerez du concours et de l'appui de l'ensemble des services de la Chancellerie.

Je souhaite que votre rapport me soit remis pour le 31 mars 2005.

En vous remerciant d'avoir accepté cette mission, je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

The image shows a handwritten signature in black ink. The signature is cursive and appears to read 'Jean-Pierre Raffarin'. Below the signature, the name 'Jean-Pierre RAFFARIN' is printed in a standard, sans-serif font.

Jean-Pierre RAFFARIN

La mission a été conduite avec l'assistance des magistrats et fonctionnaires des directions des affaires criminelles et des grâces et de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, notamment de :

- *M. Richard DUBANT, magistrat, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces*
- *M. Sylvain CORDESSE, magistrat, chef de section au bureau de l'exécution des peines et des grâces.*
- *Mme Danielle SALDUCCI, magistrat, chef de section au bureau de l'exécution des peines et des grâces.*
- *Mlle Nathalie MILOT, greffière en chef, rédactrice au bureau de l'exécution des peines et des grâces.*
- *Mme Elisabeth GABELLA, magistrat, responsable du pôle PSE.*
- *Mme Sophie PEYRET, attachée d'administration centrale, adjointe à la responsable du pôle PSE.*
- *Mme Catherine KERGONOU, conseiller d'insertion et de probation, assistante de gestion du pôle PSE.*

La mission a également bénéficié de la précieuse collaboration :

- Des magistrats de liaison français :

- *M. Jean-Pierre PICCA, magistrat de liaison aux Etats-Unis*
- *M. Bernard RABATEL, magistrat de liaison au Royaume Uni*
- *M. Samuel VUELTA-SIMON, magistrat de liaison en Espagne*

- Ainsi que de celle des autorités de justice et de police étrangères :

• Déplacement au Royaume-Uni du 16 au 18 février 2005

- *M. James TOON, directeur du service de placement sous surveillance électronique au Home Office ;*
- *M. Steve BIRKETT, responsable des projets pilotes de surveillance électronique mobile du Home Office ;*
- *M. Ray SMITH, responsable des contrats du service de placement sous surveillance électronique du Home Office ;*
- *Mme Jane SEDDON, équipe administrative du service des prisons ;*
- *M. Kerry ADAMS, section de libération anticipée et de révocation du Home Office ;*

- M. Alison FOULDS, service de politique des condamnations et de procédure du Home Office ;
- Mme Mary WYMAN, comité de justice des mineurs ;
- M. Julian McGOVERN, responsable en chef du service des technologies de la société Securicor Justice Services Ltd ;
- Mme Jane WALSH, responsable inter agences de la société Securicor ;
- Mme Diana JOHNSON, responsable du service de probation du Grand Manchester
- M. Lilian KING, police de Manchester ;

• **Déplacement en Floride (Etats-Unis) du 1er au 5 mars 2005**

- M. James V. CROSBY, Jr., Secrétaire d'Etat à l'administration pénitentiaire ;
- M. Georges DENMA, adjoint du Secrétaire d'Etat ;
- Mme Victoria SIGLER, Juge à la Circuit Court de Miami ;
- M. Murray BROOKS, chef du bureau des programmes des peines communautaires, responsable des contrats de placement sous surveillance électronique mobile ;
- M. Mike HANNA, chef d'équipe du service de probation de l'Etat de Floride
- M. Robin SALLENBACH, chef d'équipe de probation à Fort Lauderdale ;
- M. Franck SCHWARTZ, directeur du service de probation de la Cour fédérale de Miami ;
- M. Donald LUCAS, Chef du service de la police de Miami Beach

• **Déplacement en Espagne du 13 au 15 mars 2005**

- M. Virgilio VALERO GARCIA, Sous-directeur du Traitement et de la Gestion Pénitentiaire
- M. Joaquin DELGADO MARTIN, chef de service central du secrétariat général au Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.
- Mme Monyserrat COMAS D'ARGEMIR I CENDRA, Présidente de l'observatoire contre la violence domestique
- M. Alfonso CUENCA MIRANDA, Vice Conseiller de la Justice et de l'Intérieur
- M. Ramundo HERRAIZ ROMERO, Directeur du centre 112

Liste des personnalités auditionnées par la mission

Associations de victimes.

- M. Jean-Pierre ESCARFAIL, Président de l'Association pour la Protection contre les Agressions et Crimes Sexuels (APACS).
- Me Didier SEBAN, Avocat, Conseil de l'Association CRISTAL.
- M. Alain BOULAY, Président de l'Association d'Aide aux Parents d'Enfants Victimes (APEV).
- M. Jean Luc DOMENECH, Représentant de l'Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM).

Professionnels de la justice.

- Mme Danielle RAINGEARD DE LA BLETTIERE, Première Présidente de la Cour d'appel de DIJON, Présidente de la Conférence des Premiers Présidents.
- Mme Elisabeth LINDEN, Première Présidente de la Cour d'appel d'ANGERS.
- M. André RIDE, Procureur Général près la Cour d'appel de LIMOGES, Président de la Conférence des Procureurs Généraux.
- M. Jean BERKANI, Procureur de la République près le tribunal de grande instance d'EVREUX.
- M. Bruno THOUZELLIER, magistrat, chargé de mission auprès de l'Union Syndicale des Magistrats (USM).
- M. Mickaël JANAS, juge de l'application des peines à DRAGUIGNAN, Président de l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines (ANJAP).
- M. Eric MARTIN, juge de l'application des peines à ARGENTAN, membre de l'ANJAP.
- Me Didier LIGER, Président de la commission des libertés et des droits de l'Homme du Conseil National du Barreau.
- Me Jean-Louis PELLETIER, Responsable de la commission pénale de l'ordre des avocats de Paris et membre du conseil de l'ordre.

- Me Jacques-Edouard BRIAND, Conseiller au G.I.E.
- Me Jacques MARTIN, Avocat, ancien Bâtonnier du barreau de Montpellier.

Ministère de la Justice.

- Mme Nicole GUEDJ, Secrétaire d'Etat aux droits des victimes.
- M. Jean-Marie HUET, Directeur des affaires criminelles et des grâces.
- M. Patrice MOLLE, Directeur de l'administration pénitentiaire.
- M. Patrice DAVOST, Directeur des services judiciaires.
- M. Michel DUVETTE, Directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse.
- Mme Elisabeth GABELLA, magistrat, responsable du pôle PSE, direction de l'administration pénitentiaire.
- Mme Sophie PEYRET, attachée d'administration centrale, adjointe à la responsable du pôle PSE.
- Mme Catherine KERGONOU, conseiller d'insertion et de probation, assistante de gestion du pôle PSE.
- M. Jean DELPECH, sous direction de l'Etat major de Sécurité de l'administration pénitentiaire, ancien directeur du centre pénitentiaire de Liancourt spécialisé dans les délinquants sexuels.
- Mme Isabelle FERRIER, sous direction de l'Etat major de Sécurité de l'administration pénitentiaire, ancienne directrice du centre pénitentiaire de Lannemezan.
- M. Michel PERETTI, Directeur des Services Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) du Val d'OISE.
- M. Patrice KATZ, Directeur de la maison d'arrêt de FLEURY MEROGIS.
- M. Jérôme HARNOIS, Directeur de la maison d'arrêt d'EPINAL.
- Michel FLAUDER, secrétaire général du Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (SNEPAP)

- Mme Catherine SIEFERT, secrétaire nationale du Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (SNEPAP)
- M. Olivier BOUDIR, secrétaire général adjoint du Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (SNEPAP)

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

- M. Michel GAUDIN, Préfet, Directeur Général de la Police Nationale.
- M. JM SALANOVA, commissaire de police, secrétaire général du Syndicat des Commissaires et Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale (SCHFPN)
- M. L KOFFMAN, commissaire de police, Direction centrale de la sécurité publique.
- M. R DESQUENES, commissaire de police, Police urbaine de sécurité.
- M. Jean-Yves BUGELLI, représentant du syndicat de police Alliance.
- Mme Julie CLEMENT, lieutenant de police, Conseiller technique du syndicat de police Synergie.
- M. Patrick MAUDUIT, commandant de police, Conseiller technique, du syndicat de police Synergie.

Ministère de la Défense.

- Général d'armée Guy PARAYRE, Directeur Général de la Gendarmerie Nationale.
- Colonel GADEL, Chef de bureau de la Police Judiciaire à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

Médecins.

- Dr Daniel ZAGURY, expert psychiatre près la Cour d'appel de Paris.
- Dr Michèle SAVIN, psychiatre, membre de l'Association pour la Recherche et le Traitement des Auteurs d'Agressions Sexuelles (ARTASS)

Professionnels de la technologie et de la sécurité.

- M. Giuseppe FRIGIERI, responsable France de la société ON GUARD PLUS
- M. Edgar KOULICHE, Président Directeur Général de la Société QUANTIC.
- Mme Valérie DAHAN, Senior account manager, chargée des relations avec les administrations et les sociétés privées pour la France et la Belgique de la société ELMO TECH.
- Mme Brigitte LAURENT, Directrice des relations institutionnelles de la société BOUYGUES TELECOM.
- M Christophe de LA GUERRANDE, Direction marché entreprise, Ingénieur commercial de la société BOUYGUES TELECOM.
- M Charles d'AUMALE, Direction grands comptes, responsable du développement des objets communicants de la société BOUYGUES TELECOM.
- M. Christoph LANGER, Directeur du développement de la société SECURICOR – GROUPE 4 FALCK SECURITE.
- M. Graham COTTRELL, contract director de la société GEOGRAFIX
- M. Paul EASTAUGH, Senior Design Engineer de la société GEOGRAFIX
- M. Arnaud LAURE, Operations Director (Groupe Serco)

Autres institutions.

- M. Patrick DELNATTE, Député du Nord, Membre de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).
- M. Christophe PALLEZ, secrétaire général de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).
- M. Jean-Yves MONFORT, Président de la sous commission des affaires nationales de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH), Président de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Versailles.
- M. Antoine GARAPON, magistrat, secrétaire général de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ).

SOMMAIRE

Introduction : Du milieu clos à la surveillance instantanée.....	13
I. Le placement sous surveillance électronique, un nouvel outil de politique pénale : du PSE au PSEM.....	18
I.1. – L’expérience française du placement sous surveillance électronique statique (PSE) : un acquis incontournable.....	18
<i>I.1.1. – La présentation du PSE</i>	
<i>I.1.1.1. – Introduction de la surveillance électronique en droit positif français</i>	
<i>I.1.1.2. – Le dispositif technique</i>	
<i>I.1.1.3. – Expérimentation et mise en oeuvre</i>	
<i>I.1.2. – Le bilan du PSE</i>	
<i>I.1.2.1. – De la défiance à la confiance</i>	
<i>I.1.2.2. – Une réelle individualisation de la peine</i>	
<i>I.1.2.3. – Une véritable peine</i>	
<i>I.1.2.4. – Un nécessaire accompagnement socio-éducatif</i>	
<i>I.1.2.5. – Les limites du recours à cette mesure</i>	
<i>I.1.2.6. – Les expériences étrangères du PSE statique</i>	
I.2. – Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) offre de nouvelles perspectives.....	29
<i>I.2.1. – Le dispositif technique</i>	
<i>I.2.1.1. – Le système</i>	
<i>I.2.1.2. – Les différents matériels proposés sur le marché</i>	
<i>I.2.1.3. – Le dispositif utilisable en France</i>	
<i>I.2.1.4. – La question du coût</i>	
<i>I.2.2. – Les expériences étrangères</i>	
<i>I.2.2.1. – L’Angleterre et le Pays de Galles</i>	
<i>I.2.2.2. – L’Etat de Floride aux Etats-Unis</i>	
<i>I.2.2.3. – L’Espagne</i>	

1.2.3. – Quelles transpositions possibles pour la France ?

1.2.3.1. – Un dispositif technique globalement bien accepté

1.2.3.2. – L'intérêt du placement sous surveillance électronique mobile

- La surveillance et la localisation des condamnés
- La protection des victimes : les zones d'exclusion
- La lutte contre la récidive
- Un outil de contrôle au service de la réinsertion
- Une mesure alternative à l'emprisonnement, un instrument de lutte contre la surpopulation carcérale
- Un outil complémentaire d'enquête.

2. Le placement sous surveillance électronique mobile doit s'inscrire dans un cadre judiciaire.....50

2.1. – Le caractère pénal du placement sous surveillance électronique mobile.....50

2.1.1. – Le placement sous surveillance électronique mobile ne peut pas être conçu comme une simple mesure de sûreté

2.1.1.1. – Le point de départ de la réflexion : la mission parlementaire d'information de Messieurs Pascal CLEMENT et Gérard LEONARD

2.1.1.2. – Peine ou mesure de sûreté

2.1.1.3. – La question particulière de la mesure de sûreté concernant les malades mentaux auteurs d'infractions pénales

2.1.2. – Le placement sous surveillance électronique mobile doit être limité dans la durée et si possible évolutif

2.1.2.1. – Une durée limitée

2.1.2.2. – Un caractère évolutif

2.1.3. – La réussite du placement sous surveillance électronique mobile suppose l'adhésion du condamné

2.1.4. – Le PSEM n'étant pas adapté à toutes les personnalités, son attribution doit résulter d'un examen individuel et s'accompagner d'un suivi personnalisé

2.1.4.1. – Des personnalités inaptes au bénéfice de la mesure (les déficients mentaux, les pathologies psychiatriques lourdes, les personnalités insuffisamment structurées)

2.1.4.2. – Un nécessaire et préalable examen individuel de personnalité

2.1.4.3. – Un suivi personnalisé – Une prise en charge globale.

2.2. – Un nécessaire cadre judiciaire.....	63
2.2.1. – <i>L'exigence d'un cadre judiciaire résulte des auditions menées par la mission</i>	
2.2.2. – <i>La procédure judiciaire</i>	
2.2.2.1. – <i>Les garanties</i>	
2.2.2.2. – <i>L'enquête préalable et le suivi par les travailleurs sociaux du ministère de la justice</i>	
3 - Les propositions.....	69
3.1. – Les propositions quant au cadre juridique.....	69
• Proposition 1 : Un auteur consentant, une durée limitée, une victime prise en compte	
• Proposition 2 : Les personnes susceptibles d'être placées sous surveillance électronique mobile	
• Proposition 3 : Le PSEM comme un moyen du contrôle judiciaire, une peine ou un aménagement de peine et non une mesure de sûreté	
- <i>Le présentenciel :</i>	
- <i>Le contrôle judiciaire</i>	
- <i>Le sentenciel :</i>	
- <i>Le PSEM, peine autonome</i>	
- <i>Le suivi socio-judiciaire</i>	
- <i>L'interdiction de séjour</i>	
- <i>Le post-sentenciel :</i>	
- <i>Les aménagements de peine</i>	
- <i>Les réductions de peine conditionnelles</i>	

3.2. – Les propositions quant aux moyens de mise en oeuvre.....76

- **Proposition 4 : La création d'une Agence Nationale de la Surveillance Electronique**

- **Proposition 5 : La création d'un fichier nominatif des personnes placées sous surveillance électronique mobile**

- **Proposition 6 : Une nouvelle mission pour l'office central chargé des personnes recherchées ou en fuite (O.C.P.R.F.)**

- **Proposition 7 : Une nouvelle mission d'évaluation de la dangerosité des condamnés pour les prochains centres de ressources régionaux**

- **Proposition 8 : Le choix d'un prestataire de service privé sous contrat chargé de mettre à la disposition des autorités françaises un logiciel de surveillance électronique, de fournir le matériel, d'en assurer la maintenance et de former les agents utilisateurs**

- **Proposition 9 : Un nouveau métier pénitentiaire, de nouvelles ressources**

- **Proposition 10 : La nomination d'un chef de projet entouré d'une équipe pluridisciplinaire**

Introduction : Du milieu clos à la surveillance instantanée

L'immense émotion suscitée ces dernières années dans l'opinion publique par des affaires criminelles impliquant des individus récidivistes récemment sortis de prison, parfois encore placés sous main de justice, a ravivé dans notre pays un débat récurrent sur les mesures à prendre pour empêcher la survenance de tels événements.

C'est ainsi que le 4 mars 2004, la commission des lois de l'Assemblée nationale constituait une mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales. A la suite des travaux de cette mission parlementaire, la commission des lois déposait un rapport d'information le 7 juillet 2004.

Elle relevait que certains Etats proches de la France connaissaient dans leurs systèmes pénaux des mesures de sûreté pour les récidivistes ayant purgé leur peine, tel l'internement de sûreté prévu par le code pénal allemand, et rappelait que notre pays, qui a connu dans le passé des mesures de sûreté comme la relégation et la tutelle pénale, avait instauré en 1998 le suivi socio-judiciaire des délinquants et en 2004 le fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles, qui comporte des mesures de sûreté.

Cette mission d'information parlementaire considérait que l'usage des mesures de sûreté pour les condamnés les plus dangereux devait être poursuivi et encouragé, notamment grâce au recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

A cet égard, elle préconisait d'engager " un vaste débat national " sur " la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile des criminels les plus dangereux ayant purgé leur peine ". Tout en soulignant que " cet instrument devrait contribuer à la réinsertion des personnes concernées en facilitant leur mobilité géographique tout en permettant aux services de contrôle de s'assurer, le cas échéant, de la localisation du condamné avec précision et rapidité ", elle estimait qu'à " la différence du placement électronique classique, qui est une alternative à l'incarcération tendant à s'assurer de la présence du condamné à son domicile à certaines heures déterminées, la surveillance électronique mobile relève davantage de la mesure de sûreté dont le but est de s'assurer, en cas de besoin, de la localisation géographique du condamné libre par l'intermédiaire de la technique du GPS ".

A la suite de ce rapport, la proposition de loi de Messieurs Pascal CLEMENT, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, et Gérard LEONARD, député de Meurthe-et-Moselle, déposée le 1er décembre 2004, visait notamment à permettre au tribunal de l'application des peines, saisi par

le juge de l'application des peines avant la fin de la peine, de placer les personnes condamnées pour infractions de nature sexuelle sous surveillance électronique mobile à leur sortie de prison pour une durée pouvant aller jusqu'à 30 ans par périodes renouvelables de 5 ans pour les condamnés pour crime.

Elle proposait également d'inclure le placement sous surveillance électronique mobile parmi les mesures pouvant être prononcées dans le cadre de la peine de suivi socio-judiciaire.

Le rapport de la mission d'information parlementaire suscitait en outre l'intérêt du Gouvernement.

Dès le 6 juillet 2004, Monsieur Dominique PERBEN, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, entendu par la Commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre de cette mission, déclarait que le Gouvernement était " disposé à engager le débat sur la proposition tendant à mettre en œuvre le placement sous surveillance électronique mobile des condamnés les plus dangereux grâce à la technologie du GPS ". A cette occasion, il précisait " qu'il conviendrait cependant de déterminer précisément s'il s'agit d'une mesure alternative à l'incarcération, d'une mesure d'aménagement de la peine ou d'une mesure de sûreté impliquant un suivi du condamné en milieu ouvert ". Il ajoutait cependant que " cette proposition soulevait des difficultés matérielles considérables, qu'il s'agisse de la question des autorités compétentes pour assurer le suivi du condamné, de la gestion dudit suivi ou de son coût ".

*C'est pour répondre à ce besoin d'étude et d'évaluation que, sur proposition du Garde des Sceaux, le Premier Ministre Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN a voulu, par lettre du 3 janvier 2005, créer la présente mission de réflexion et de proposition autour du **thème du placement sous surveillance électronique mobile des criminels les plus dangereux ayant purgé leur peine.***

Les objectifs fixés par la lettre de mission du Premier ministre sont d'étudier notamment les questions suivantes :

- Détermination des personnes susceptibles de faire l'objet du placement sous surveillance électronique mobile,*
- Définition d'une procédure juridique de ce placement et des modalités de son suivi,*
- Etude de faisabilité et de la fiabilité du dispositif,*
- Etude du fonctionnement des dispositifs analogues appliqués à l'étranger,*
- Estimation des coûts de mise en œuvre d'un tel dispositif.*

La mission s'est attachée à la réalisation d'une enquête sans parti pris, destinée à mieux connaître ce dispositif méconnu pour déterminer l'intérêt pratique qu'il pourrait présenter en terme de prévention de la récidive.

Partie de la problématique des criminels les plus dangereux ayant purgé leur peine, la mission est arrivée, au décours de ses auditions et de ses déplacements à l'étranger, à la conclusion que, pour rendre véritablement compte du réel intérêt de cette technologie, son étude ne pouvait pas se restreindre à cette seule catégorie d'individus.

Sensible à la fois à l'espoir suscité par ce dispositif technique et aux craintes de dérive totalitaire qu'il inspire, la mission a en outre tenté de trouver un équilibre entre l'indispensable protection des victimes et la nécessaire garantie des libertés publiques.

Monsieur Antoine GARAPON, Magistrat et secrétaire général de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice, rappelle l'analyse du philosophe Michel FOUCAULT qui énonce que nous vivons dans des sociétés disciplinaires fondées sur l'enfermement de certaines catégories d'individus dans les prisons, les hôpitaux, les écoles, les usines, les casernes... Ces milieux clos sont destinés à stabiliser les citoyens et à rendre leur surveillance plus aisée.

Monsieur GARAPON cite encore le philosophe Gilles DELEUZE, qui expose que ce modèle de société est en crise, le paradigme du milieu clos ne correspondant plus au monde actuel qui est davantage tourné vers une prise en compte des individus dans le mouvement permanent qui les anime. Dès lors, à ce paradigme du milieu clos se substitue progressivement le paradigme du contrôle continu et de la communication instantanée. L'objectif du pouvoir de contrôle n'est plus comme le pouvoir disciplinaire d'imposer une stabilité mais de s'assurer de la traçabilité de l'individu.

Cette société de contrôle se caractérise par un attermoisement illimité où l'on n'en a jamais fini avec rien, qui a été décrit par Franz KAFKA dans " Le Procès ".

Néanmoins, au delà de cette critique bien connue, Monsieur GARAPON souligne que la surveillance électronique mobile est en adéquation avec notre temps dans la mesure où elle est davantage tournée vers une logique de prévention que de répression et vers la protection des victimes qui est une des évolutions les plus marquantes du droit pénal actuel.

Ainsi, Monsieur GARAPON préconise d'adopter une approche pragmatique de ce dispositif technique en s'attachant à l'économie sociale qu'il permet, tant pour la société que pour l'individu pris en tant que victime et en tant que condamné. Avec une telle approche de la question, il est possible, selon lui, d'accéder à une mesure qui se révélera moralement et politiquement acceptable.

Effectivement, le placement sous surveillance électronique avec localisation par GPS, aussi appelée géo-localisation, s'inscrit dans un mouvement général de notre société, qui réclame toujours plus de sécurité par le renforcement de la surveillance. Il est à rapprocher notamment de la vidéo-surveillance qui se développe non seulement dans les lieux privés accueillant du public, tels que les banques et les supermarchés, mais également sur la voie publique à l'initiative des maires. Le passeport anthropométrique actuellement mis en place par les pays de la zone Schengen obéit également à cet objectif de sécurité et de surveillance.

Ces technologies font parfois l'objet d'un véritable engouement qui procède d'une confiance totale dans leur efficacité. Elles ont souvent été perçues dans un premier temps comme autant de solutions miraculeuses et imparables aux problèmes d'insécurité, avant qu'une analyse plus fine ne mette dans un deuxième temps en évidence leurs limites.

Tel fut le cas de la vidéo-surveillance, dont on s'est rendu compte qu'elle déplaçait les foyers de délinquance vers les zones non-surveillées et qu'elle ne remplaçait pas la présence de la police au cœur de la population.

La perception du placement sous surveillance électronique mobile n'a pas échappé à cette tendance.

Face à des individus d'une dangerosité exceptionnelle, que l'on a quelquefois qualifiés de prédateurs, notre société se sent impuissante. L'allongement de la durée des peines prononcées par les cours d'assises et l'augmentation du nombre de condamnations à perpétuité enregistrée en 20 ans, qui obéit à une volonté d'écarter définitivement de tels individus de la société, participent peut-être de ce sentiment d'impuissance.

Dans ce contexte, la mise au point du placement sous surveillance électronique mobile fait naître l'espoir d'une solution technique qui permette à la société de réintroduire en son sein ses éléments les plus incontrôlables.

De ce point de vue et par rapport au système carcéral, le placement sous surveillance électronique mobile présente l'originalité et le paradoxe de promettre plus de sécurité pour la société et plus de liberté pour les condamnés.

Toutefois, cette liberté de mouvement est retrouvée au prix d'une perte d'autonomie et d'intimité. Il s'agit d'un deuxième paradoxe.

Au terme d'un cheminement qui a permis de rectifier de nombreuses idées fausses véhiculées sur le placement sous surveillance électronique mobile, la mission s'est orientée vers une approche plus pragmatique de ce dispositif, loin de l'utopie de la solution idéale et de la crainte de " Big Brother ".

En effet, confrontée à l'épreuve de la pratique à l'occasion de ses observations étrangères, qui ont démontré que le placement sous surveillance électronique mobile n'était pas la panacée, la mission a été conduite à lui assigner des objectifs plus réalistes.

Dans le même temps, la mission a découvert que ce dispositif, qui constitue non seulement un instrument de surveillance mais également un auxiliaire de réinsertion et de réadaptation, offrait des perspectives d'utilisation plus riches et plus diversifiées que celles qui avaient été avancées jusqu'ici.

Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) est un nouvel outil de politique pénale (1). Il bénéficie de l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre du bracelet électronique statique (1.1) et offre de nouvelles et multiples perspectives qui ont été mises en lumière par les expériences déjà réalisées dans certains pays étrangers (1.2).

Pour autant, le PSEM doit s'inscrire dans un cadre résolument judiciaire (2), seul à même de prendre en compte les contraintes juridiques et pratiques inhérentes à son caractère pénal (2.1) et d'offrir les garanties procédurales et l'encadrement humain nécessaires (2.2).

A l'issue de sa réflexion, la mission a été amenée, conformément aux souhaits du Premier ministre, à formuler des propositions sur les personnes susceptibles de faire l'objet de ce placement, sur sa procédure juridique et sur les modalités de son suivi (3).

I. Le placement sous surveillance électronique, un nouvel outil de politique pénale : du PSE au PSEM

I.1 – L'expérience française du placement sous surveillance électronique statique (PSE) : un acquis incontournable

I.1.1 – La présentation du PSE

Le placement sous surveillance électronique a été introduit en droit français par étapes. Il a donné lieu à une expérimentation de plusieurs années dont de nombreux enseignements peuvent être tirés et il fait appel à une technologie nouvelle qu'il convient d'explicitier.

I.1.1.1 – Introduction de la surveillance électronique en droit positif français

En 1989, le rapport du parlementaire Gilbert BONNEMAISON, consacré à la *modernisation du service public pénitentiaire*, a évoqué pour la première fois en France le recours au placement sous surveillance électronique.

La proposition de recours à cette mesure avait pour objectif principal de limiter la surpopulation carcérale, mais ne donna lieu à aucune mise en oeuvre immédiate.

En 1995, la question du placement sous surveillance électronique fut reprise par un autre parlementaire, Guy-Pierre CABANEL, dans un rapport intitulé " Pour une meilleure prévention de la récidive ".

Après étude des expériences menées à l'étranger, le placement sous surveillance électronique y était envisagé comme un instrument efficace de prévention de la récidive et de lutte contre la surpopulation carcérale.

Le placement sous surveillance électronique fut consacré en droit positif français par la loi du 19 décembre 1997 comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

Selon les dispositions en vigueur lors du début de l'expérimentation française en octobre 2000, les modalités d'octroi et d'exécution étaient les suivantes (articles 723-7 à 723-14 du code de procédure pénale) :

- Le placement sous surveillance électronique est décidé par le juge de l'application des peines, de sa propre initiative, à la demande du procureur de la République ou à la demande du condamné ;
- Il peut concerner des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an, ou dont la durée totale des peines restant à subir n'excède pas un an, il peut aussi être prononcé à titre probatoire de la libération conditionnelle pour une durée maximum d'un an ;

- Le juge de l'application des peines fixe les périodes d'assignation (jours et heures) et le lieu d'assignation, en prenant en compte les obligations médicales, familiales, professionnelles, ou de formation du condamné.
- Le condamné est tenu de ne pas s'absenter du lieu d'assignation pendant les périodes d'assignation, de répondre aux sollicitations des agents chargés du contrôle et de respecter les mesures éventuellement prononcées en application des articles 132-43 à 132-46 du code pénal. Le placé doit répondre aux convocations de toute autorité publique désignée par le juge de l'application des peines ;
- Dans tous les cas, le condamné doit exprimer son consentement à la mesure ;
- Le retrait de la mesure peut intervenir à la demande du condamné ou dans les cas suivants : manquement aux obligations, inobservation des interdictions, nouvelle condamnation, inconduite notoire ; la décision de retrait est prise en chambre du conseil, à l'issue d'un débat contradictoire.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, a étendu la possibilité d'application du dispositif aux personnes placées sous contrôle judiciaire dans le cadre de l'obligation prévue à l'article 138 2° du code de procédure pénale (ne 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). Les modalités d'application de cette loi ont fait l'objet du décret n° 2004-243 pris en Conseil d'Etat le 17 mars 2004.

Cette même loi dispose par ailleurs que la mise en oeuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance peut être confiée à une personne de droit privé habilitée dans des conditions fixées par le décret précité.

La loi n° 2004-204 du 9 Mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, permet le prononcé ab initio du PSE par les juridictions de jugement et prévoit le PSE comme une des trois mesures devant bénéficier aux détenus en fin de peine.

1.1.1.2 - Le dispositif technique

Une expertise des solutions techniques envisageables pour la mise en oeuvre du placement sous surveillance électronique en France a été conduite par un prestataire spécialisé, de septembre 1998 à avril 1999. Après analyse et évaluation des solutions appliquées dans cinq pays étrangers (Etats-Unis, Canada, Suède, Pays-Bas, Angleterre), le prestataire a élaboré des scénarios de mise en oeuvre et présenté des préconisations adaptées à l'institution pénitentiaire.

Le dispositif technique retenu, à l'issue de cette expertise, a fait l'objet d'un arrêté du 1er Juillet 2002 portant homologation du procédé de surveillance électronique pris pour l'application du décret du 3 avril 2002 portant modification du code de procédure pénale et relatif au placement sous surveillance électronique.

Il s'agit d'une surveillance **statique** effectuée grâce à un système à émission continue, qui fait appel à trois constituants :

- Un émetteur, fixé sur un bandeau attaché à la cheville ou au poignet de la personne assignée : le bracelet électronique ;
- Un récepteur, placé au lieu d'assignation, consistant en un boîtier relié à une ligne téléphonique et au secteur électrique ;
- Un centre de surveillance, situé au sein d'un établissement pénitentiaire et regroupant des équipements informatiques et de télécommunications.



Schéma de la surveillance statique

L'émetteur, ou bracelet électronique, posé à la cheville ou au poignet du placé, est doté d'une batterie électrique. Il émet automatiquement des signaux radios de présence, très fréquents, d'une portée de quelques dizaines de mètres. En cas de rupture du bandeau ou de baisse de charge de la batterie, il émet des signaux d'alarme spécifiques. Il est étanche et anallergique. La personne assignée le porte en permanence pendant toute la durée de sa peine.

Le récepteur, installé au lieu d'assignation, capte et décode les signaux émis par le bracelet électronique porté par la personne assignée. Si le niveau de réception des signaux émis par le bracelet devient trop faible ou inexistant pendant les horaires d'assignation, ce qui traduit l'absence de la personne assignée de son lieu

d'assignation, le récepteur envoie automatiquement, via la ligne téléphonique, un message au centre de surveillance. Ce dernier détermine alors si l'absence est licite ou non, en fonction des horaires d'assignation préalablement fixés par le juge.

Le récepteur dispose d'une batterie de secours qui lui assure, en cas de défaillance du secteur électrique ou de débranchement intempestif, une autonomie de fonctionnement d'au moins douze heures. Il comporte une possibilité de réglage du périmètre de l'assignation, en fonction de la configuration des lieux (studio, pavillon, foyer ...).

Certains types de récepteurs, dits "cellulaires", ont dans leur boîtier un appareil de téléphonie mobile doté d'une carte prépayée par l'administration et pouvant communiquer seulement avec l'établissement pénitentiaire. Ils permettent le placement des personnes ne disposant pas de ligne téléphonique.

Le centre de surveillance centralise les messages en provenance des récepteurs situés dans la zone géographique couverte. Il identifie les types d'alarme et les personnes assignées qui en sont à l'origine. Il peut procéder, via le réseau téléphonique, à des opérations de contrôle automatique du fonctionnement des récepteurs.

Le logiciel de gestion est un élément crucial de la chaîne de surveillance électronique. C'est par lui que transitent toutes les fonctions. Il gère les fichiers des personnes assignées et des responsables qui les suivent. Il reçoit et traite toutes les informations et pilote les échanges entre tous les intéressés.

Des évaluations ont été conduites, en 2002, sur les quatre premiers sites pilotes du placement sous surveillance électronique et ont conclu, au plan technique, à un bon niveau de fiabilité et de sécurité des systèmes de surveillance électronique fournis par les deux entreprises prestataires.

1.1.1.3 - Expérimentation et mise en oeuvre

En avril 2000, quatre sites pilotes ont été retenus par le Garde des Sceaux pour conduire une première phase d'expérimentation du placement sous surveillance électronique : les établissements pénitentiaires d'Agen, d'Aix Luynes, de Loos les Lille et le centre de semi-liberté de Grenoble.

Conformément au principe d'expérimentation, et afin de pouvoir évaluer différentes solutions possibles, chaque site pilote a choisi les logiciels et les appareils de surveillance qui lui paraissaient les mieux adaptés localement et a déterminé ses propres procédures de mise en œuvre et d'organisation de travail.

En 2002 l'expérimentation s'est étendue à une dizaine de sites de manière à ce que chaque direction régionale de l'administration pénitentiaire bénéficie d'une expérience du placement sous surveillance électronique pour aborder avec succès la phase de généralisation prévue à partir de 2004.

Actuellement, les modalités d'application du placement sous surveillance électronique sont les suivantes :

Les personnes placées sous surveillance électronique, si elles ne sont déjà détenues, commencent par subir les formalités d'écrou (sauf en matière de contrôle judiciaire).

La saisie informatique des données du lieu et des périodes d'assignation est effectuée par le personnel de l'établissement pénitentiaire d'écrou en application des dispositions de la décision ayant prononcé la mesure.

Ces données peuvent être modifiées sur décision de l'autorité judiciaire.

Les opérations de pose et dépose des appareils de surveillance électronique ainsi que, d'une manière générale, tous les contrôles et interventions à caractère technique qui s'avèrent nécessaires aux lieux d'assignation, sont effectuées, sous la responsabilité du chef d'établissement pénitentiaire, par des personnels de surveillance dûment formés.

PSE et contrôle :

Si une alarme laissant présumer l'absence irrégulière se déclenche, les agents de l'établissement pénitentiaire effectuent les premières vérifications au moyen de plusieurs appels téléphoniques. Si l'absence irrégulière est confirmée, le parquet du tribunal de grande instance concerné en est informé ainsi que le juge de l'application des peines compétent et le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Le parquet du tribunal de grande instance peut à tout moment, requérir l'intervention des services de police ou de gendarmerie pour constater en flagrance l'absence irrégulière au lieu d'assignation. Cette saisine du chef d'évasion n'est pas systématique et est appréciée en fonction des éléments propres à chaque situation.

Des protocoles ont été signés entre autorités judiciaires et pénitentiaires locales, pour définir les procédures à suivre. Une circulaire dédiée au PSE est actuellement en cours de rédaction afin d'homogénéiser les pratiques.

PSE et accompagnement socio-éducatif :

Un suivi social des personnes assignées est effectué par des travailleurs sociaux, sous la responsabilité du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Ce service est également chargé de conduire, à la demande du tribunal de grande instance, les enquêtes préalables aux décisions de placement sous surveillance électronique. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation tient le juge informé du suivi de la mesure et, dans les cas visés à l'article 723-13 alinéa 1 (inobservation des interdictions et obligations, inconduite notoire, nouvelle condamnation, refus par le condamné d'une modification) un rapport est immédiatement adressé à ce magistrat.

Les frais de communications téléphoniques entre le récepteur et le centre de surveillance (appels automatiques de contrôle, appels de transmission des alarmes) sont actuellement à la charge du placé mais il est prévu, de transférer cette charge à l'administration pénitentiaire.

Le coût journalier d'un placement sous surveillance électronique est d'environ 11€ alors que le coût d'une journée de détention est d'environ 60€.

L'expérience française du placement sous surveillance électronique, menée depuis 2000, a révélé un outil au service de l'aménagement de la peine qui, bien qu'ayant connu un début difficile, a su vaincre la majorité des réticences.

1.1.2. - Le bilan du PSE

Les acteurs du placement sous surveillance électronique ont vu progressivement dans cette mesure un nouvel outil d'aménagement de la peine qui en permet une réelle individualisation et une exécution effective.

Il ressort de l'expérience française qu'un des facteurs essentiels de réussite d'un placement sous surveillance électronique, est l'accompagnement socio-éducatif du placé pendant toute l'exécution. Cette mesure connaît aussi des limites au delà desquelles les bénéfices recueillis perdraient de leur pertinence. En développant cet outil, la France suit un mouvement qui est commun à de nombreux pays occidentaux.

1.1.2.1. - De la défiance à la confiance

L'adoption de la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997 a fait l'objet de résistances idéologiques et ce n'est que trois ans après la publication de la loi qu'ont débuté en France les premières expériences de surveillance électronique.

Le caractère stigmatisant du bracelet a été critiqué jusqu'à être comparé au boulet du bagnard.

L'apparition de la technologie dans l'exécution de la peine a fait craindre une déshumanisation du contrôle.

Le lieu d'assignation étant la plupart du temps le domicile du placé, il a été reproché au placement sous surveillance électronique d'être une intrusion dans l'espace privé.

Aujourd'hui, ces critiques se sont estompées au vu des avantages retirés par les bénéficiaires et du travail d'accompagnement et de suivi mené par les services pénitentiaires.

Le caractère novateur de cet aménagement de peine, qui évite au condamné les effets néfastes et délétères de l'incarcération et lui permet de maintenir des liens familiaux et de conserver une activité professionnelle, a emporté la conviction des plus réticents comme en témoignent les articles de presse qui paraissent régulièrement sur le sujet (Cf. revue de presse en annexe).

Les réponses à un questionnaire distribué aux premiers porteurs de bracelets dans l'un des sites pilotes ont confirmé la préférence des condamnés pour l'exécution de leur peine sous surveillance électronique plutôt qu'en détention. Elles ont également mis en évidence la relation différente qui s'instaurerait entre le condamné sous surveillance électronique et le personnel pénitentiaire.

Elles ont aussi posé les limites de la mesure, notamment en ce qui concerne la durée, en raison de la contrainte imposée par les horaires d'assignation et de la difficulté pour les placés de " cacher " à leur entourage l'exécution de la sanction ; ainsi les prétextes invoqués par les placés pour refuser les invitations à sortir ou l'obligation de rentrer au domicile dès la fin de la journée de travail, créent des situations très difficiles " à tenir " dans la durée.

1.1.2.2 - Une réelle individualisation de la peine

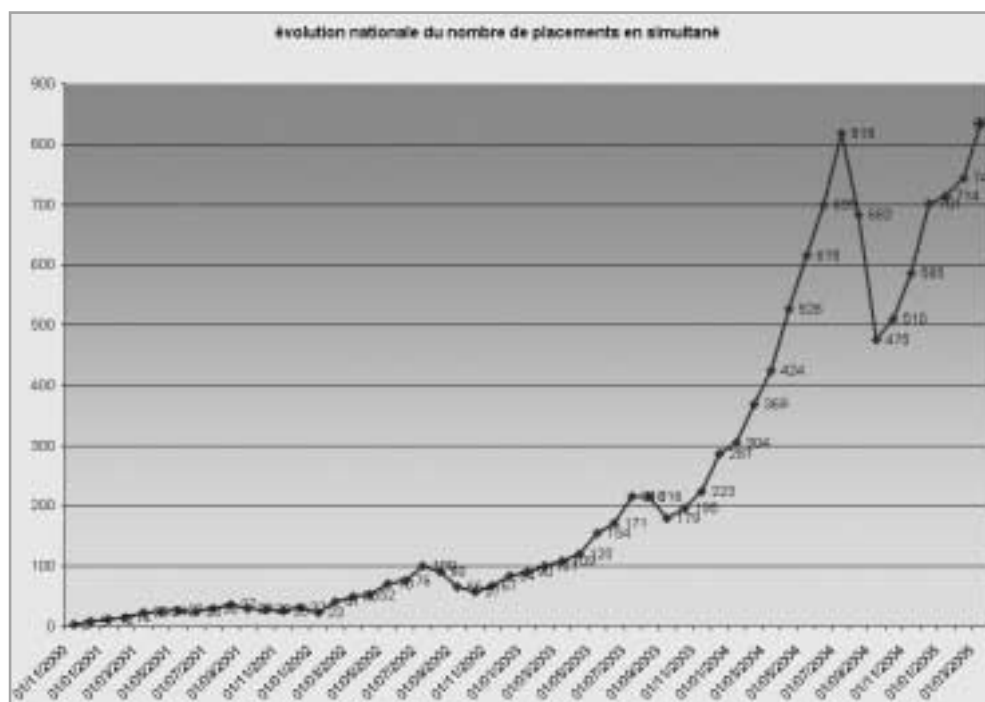
Le placement sous surveillance électronique permet de prévoir des horaires d'assignation en fonction des obligations sociales du placé (travail de nuit, poursuite de la vie familiale). La peine peut être exécutée par le placé dans son propre environnement, en gardant ses contacts sociaux et familiaux.

Les juges de l'application des peines ont très rapidement utilisé les possibilités qu'offre **la souplesse du dispositif** ; ainsi, après un temps d'observation, si les obligations sont respectées par le condamné, des permissions de sortir pour motif familial sont souvent accordées les week-ends.

Cette faculté **d'exécution progressive de la peine** avec un assouplissement vers la liberté, confère une valeur pédagogique à la mesure, montrant au condamné les avantages qu'il peut retirer du " respect des obligations ordonnées par le juge".

Ce travail d'accompagnement vers la réinsertion trouve une réelle signification lorsque le placé ayant plusieurs mois à exécuter sous PSE et ayant respecté " son contrat " obtient le bénéfice d'une libération conditionnelle pour terminer sa peine : la surveillance électronique disparaît au profit du seul suivi socio-éducatif accompagnant l'intéressé jusqu'au terme de l'exécution de la sanction.

Les juges de l'application des peines se sont appropriés la mesure puisqu'au 1er janvier 2003 il y avait 90 placements en cours, 304 au 1er janvier 2004, et 714 au 1er janvier 2005. Depuis le début de l'expérimentation, 5344 personnes écrouées ont été placées sous surveillance électronique à la date du 1er Avril 2005.



1.1.2.3 - Une véritable peine

En terme d'exécution des peines, le placement sous surveillance électronique est un outil nouveau d'aménagement des peines privatives de liberté pour le juge de l'application des peines. Il a des effets structurants et éducatifs pour certains publics mais aussi des obligations contraignantes.

Pour Monsieur Jérôme HARNOIS, directeur de la maison d'arrêt d'Épinal, la personne sous surveillance électronique doit faire face à une véritable sanction qui permet néanmoins d'éviter la rupture de la vie sociale. Le condamné devient un acteur responsable de l'exécution de sa peine. La contrainte des horaires de présence au lieu d'assignation nécessite, en effet, de bien s'organiser, de planifier son temps. Cette mesure amène les personnes à se prendre en charge et à assumer leurs responsabilités.

Selon Madame Elisabeth GABELLA, responsable du pôle PSE à la direction de l'administration pénitentiaire, il existe actuellement dans le cadre de la mesure de placement sous surveillance électronique statique, un contrat moral entre l'institution judiciaire et le condamné, ce contrat a une valeur pédagogique, il doit mener vers une réinsertion et une réussite. Ainsi conçu, le PSE a vocation à prévenir la récidive.

1.1.2.4 - Un nécessaire accompagnement socio-éducatif.

La mise sous PSE n'est pas seulement un moyen de surveillance mais une prise en charge globale de la personne. Le placé est suivi pendant tout son

aménagement de peine par le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui contrôle le respect des obligations et aide le placé à les respecter.

La double mission du service d'insertion et de probation prend ici toute sa mesure : donner les moyens d'une réinsertion en évitant la rupture des liens sociaux et s'assurer de la bonne exécution de la peine.

Monsieur Patrice MOLLE, directeur de l'administration pénitentiaire, estime que l'accompagnement est essentiel et indispensable afin de suivre l'évolution du condamné dans un but de réinsertion et de prévention de la récidive.

La technique n'est qu'un outil de l'aménagement de peine et non une fin en soi. Il faut éviter l'écueil d'une technicité qui aurait comme corollaire le risque d'un désinvestissement de l'humain tant il est clair que le suivi est indispensable à la réussite de la mesure.

Monsieur Michel PERRETI, directeur du service d'insertion et de probation du Val d'Oise confirme que le suivi de la personne placée sous surveillance électronique est primordial : il faut une réaction après chaque incident car s'il faut aider le placé à gérer la pression psychologique, il faut également le maintenir sous cette pression.

L'avis du service pénitentiaire d'insertion et de probation permet de pouvoir évaluer en amont la capacité qu'auront le futur placé et son entourage à " tenir " la mesure.

Cette évaluation n'est pas psychiatrique mais sociale.

Elle est réalisée par des travailleurs sociaux qui ont une vision globale de la situation.

Monsieur M. PERRETI, considère que la plupart des conseillers d'insertion et de probation ont une vision clairvoyante des situations et que l'étape de la visite à domicile lors de l'enquête est déterminante pour la réussite de la mesure.

1.1.2.5 - Les limites du recours à cette mesure

Le PSE est une mesure à durée limitée : il est fréquent que les incidents débutent au bout de 6 mois car la pression et les contraintes sont trop fortes.

Evolution de la durée moyenne du placement

	Nombre moyen de placements en cours	Durée moyenne de placement en mois
Fin 2000		
2001	26	2,4
2002	65	2,2
2003	172	2,2

Source : DAP-PMJ1

Les études sur le placement sous surveillance électronique démontrent que cet aménagement de peine peut rarement durer plus de 4 à 5 mois. Au delà, la pression devient telle que les personnes placées sous surveillance électronique ont tendance à commettre des violations de leurs obligations.

Le placement sous surveillance électronique ne convient pas à tous les condamnés car il nécessite un minimum de structuration et un environnement favorable à la bonne exécution de la mesure.

L'enquête préalable menée par le SPIP a vocation à déterminer si le placement sous surveillance électronique est adapté au profil du placé et si l'environnement au lieu d'assignation est de nature à l'accompagner positivement dans l'exécution de sa peine.

Les placés doivent intégrer " les barreaux d'une prison mentale " et finissent par vivre avec " une horloge dans la tête ".

Le respect des contraintes n'est plus imposé par l'administration mais par la personne elle-même, ce qui peut s'avérer difficile pour certaines personnes " déstructurées ".

Monsieur Patrice MOLLE a précisé lors de son audition qu'" après quelques temps en placement sous surveillance électronique, il est parfois plus facile de retourner en prison ".

Selon les études menées auprès des premiers placés, ce n'est pas le port du bracelet qui est difficile à supporter dans la durée mais la contrainte imposée par le respect des horaires d'assignation.

La plupart des condamnés qui ont bénéficié du placement sous surveillance électronique n'étaient pas détenus au moment de l'exécution de la mesure, mais ont obtenu cet aménagement de peine dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale.

Le placement sous surveillance électronique ne s'est pas révélé comme étant, encore aujourd'hui, le meilleur moyen de lutte contre la surpopulation carcérale, sauf à le voir se généraliser dans l'avenir.

En revanche il s'est déjà avéré être un mode d'exécution de la peine qui, doublé d'un accompagnement social fort, permet au condamné de bénéficier d'une rééducation vers la reprise en main de sa vie en société.

1.1.2.6 - Les expériences étrangères du PSE statique

Pays	Applications	Type de surveillance/ Responsable du centre de surveillance	Date de départ	Nb de participants depuis le début	Nb actuel
BELGIQUE	Libération anticipée	SE / Ad. pénitentiaire	Oct 2000	5000	350
ANGLETERRE	Peine et libération anticipée Couvre feu	SE / Compagnies privées	1999	192 804	10334
PAYS-BAS	Peine complémentaire, Condition d'une peine de prison, Libération anticipée	Vérification de la voix SE / Compagnies privées + service probation	Juillet 1994	-	-
PORTUGAL	Contrôle judiciaire	SE / Compagnies privées + service probation	Jan 2002	627	253
ECOSSE	Peine, condition d'une probation, condition d'un traitement, libération anticipée	SE / Compagnies privées	Mai 2002	2313	460
ESPAGNE	Libération anticipée	SE / Ad. pénitentiaire	Nov 2000	1513	461
SUEDE					
NATIONAL SUEDE	Peine alternative Libération anticipée	SE / Service de la probation	Août 1994	30 000	350
SUISSE					
CANTON BASEL	Exécution de peine	SE / Institution pénale	09/1999	-	-
6 CANTONS	Décision administrative du tribunal	SE / A Pénale et compagnies privées	Pilote sept 99- août 2002	-	-

Si le placement sous surveillance électronique statique peut servir de base d'analyse pour envisager le développement du placement sous surveillance électronique mobile, ce dernier possède des caractéristiques propres.

1.2. – Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) offre de nouvelles perspectives

Le placement sous surveillance électronique a introduit avec succès le recours à la technologie dans l'exécution de la peine, ouvrant la voie à une nouvelle conception des peines restrictives de liberté. Bénéficiant des évolutions de la technologie, le placement sous surveillance électronique **mobile** constitue un prolongement du placement sous surveillance électronique et offre de nouvelles perspectives en matière de peines.

1.2.1. – Le dispositif technique

Avant de procéder à l'étude du fonctionnement de dispositifs de placement sous surveillance électronique mobile mis en œuvre à l'étranger, comme l'y invitait la lettre de mission du Premier ministre, la mission s'est faite présenter le dispositif technique en procédant à l'audition de représentants de sociétés commerciales spécialisées dans la fabrication de ce type de matériels (On Guard + ; Elmo-Tech ; Premier Geografix), dans le développement de logiciel informatique (Group 4 Securicor) et dans la téléphonie mobile (Bouygues Telecom).

Alors que le placement sous surveillance électronique statique permet de savoir qu'une personne est en un lieu donné pendant des périodes prédéterminées, le PSE mobile permet de savoir, à chaque instant et en tous lieux, où elle se trouve.

Le placement sous surveillance électronique mobile permet, en outre, aux services de l'administration pénitentiaire de notifier immédiatement au porteur du bracelet une violation de ses obligations, ainsi que, si nécessaire, aux services de police d'intervenir rapidement.

1.2.1.1. – Le système

Les sociétés sollicitées proposent des matériels sensiblement différents qui reposent néanmoins sur un système identique.

Les solutions présentées font appel au réseau satellitaire GPS (" global positioning system "), fondé et contrôlé par le Ministère de la Défense des Etats-Unis. Le système GPS permet de localiser tout individu porteur de l'équipement nécessaire avec une précision d'environ 10 mètres. Pour des raisons stratégiques, le Pentagone est seul bénéficiaire d'une précision supérieure pour des applications militaires.

Le développement du système européen de radio-navigation par satellite GALILEO, dont l'entrée en service est prévue en 2008 ou en 2010, devrait permettre de s'affranchir du monopole des Etats-Unis et d'obtenir une meilleure précision, notamment en ce que les Etats européens pourront donner accès, pour certaines applications, à des données s'approchant de celles dont le degré de précision sera réservé aux militaires.

Les fabricants de matériel ont indiqué à la mission que la technologie qu'ils ont développée sera compatible avec le futur système européen.

Les ondes GPS ayant un rayonnement plus faible que les ondes GSM, dans les situations où les premières ne pourront plus être captées (à l'intérieur d'un bâtiment, en souterrain), les secondes seront utilisées à titre de relais.

Dans cette hypothèse, elles offrent toutefois un degré de précision moindre (50m en zone urbaine, 500 m à 1 km en zone rurale).

Néanmoins, ce double mode de localisation n'empêche pas l'existence de zones d'ombre qui ne sont accessibles ni aux ondes GPS ni aux ondes GSM (phénomène de " cage de Faraday ").

Le principe utilisé pour la localisation est celui d'un double mode de positionnement GPS et GSM (" global service mobil ") fondé sur le principe de la triangulation des signaux émis par les antennes des satellites pour le réseau GPS et/ou des antennes téléphoniques pour le réseau GSM.

Le récepteur GPS-GSM calcule la distance qui le sépare de satellites ou d'antennes en se basant sur le temps de transmission des signaux. La localisation est ensuite calculée à partir de la distance d'éloignement de trois satellites. Un quatrième satellite permet éventuellement de déterminer l'altitude.

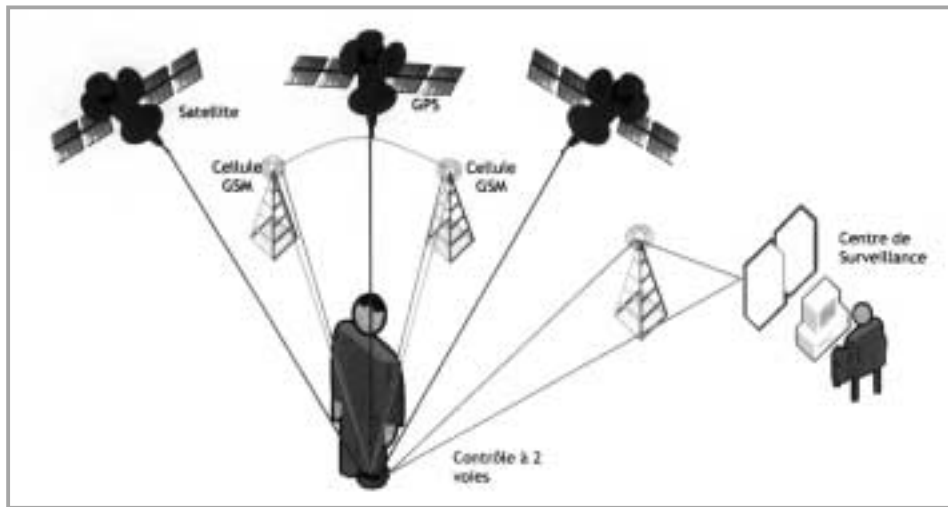
Ces informations sont ensuite transmises à un logiciel de surveillance par le réseau de téléphonie mobile GSM, soit par son fonctionnement classique avec facturation du coût de la communication, soit par le mode GPRS avec facturation du coût, plus économique, de la quantité d'informations transmise.

Le logiciel de surveillance, géré par un prestataire de service privé, intègre un fichier nominatif des personnes placées sous surveillance électronique mobile. Il permet de déterminer et de contrôler tous les paramètres du programme de surveillance propre à chaque placé.

Ce programme peut comprendre des horaires d'assignation à domicile (zones d'inclusion) et des zones d'exclusion associant éventuellement des horaires pour ces exclusions. Le logiciel permet de surveiller jusqu'à 50 zones d'exclusion.

Ces zones d'exclusion, qui sont définies par l'autorité judiciaire, en fonction des faits commis par le condamné, peuvent par exemple concerner des lieux accueillant des enfants (écoles, centres de loisirs...), des lieux fréquentés par la victime (domicile, lieu de travail, centres commerciaux,...), des lieux sensibles en matière de délinquance (trafic de stupéfiants, prostitution...).

Schéma de fonctionnement du PSEM



1.2.1.2. – Les différents matériels proposés sur le marché

Les solutions techniques proposées par les différents prestataires se distinguent quant à la composition du matériel de surveillance.



Photo : de gauche à droite, un boîtier récepteur portable de PSEM, une montre, un bracelet PSE statique et un bracelet de PSEM

- Le premier système (Elmo Tech et Premier Geografix), représenté ci-dessus est composé de 3 éléments :
 - Un bracelet émetteur à porter à la cheville ou au poignet
 - Un boîtier récepteur portable
 - Un boîtier récepteur statique

Le bracelet utilisé est du même type que le bracelet statique. Son poids varie de 75 à 150g. Il est porté au poignet ou à la cheville et doté d'une batterie non rechargeable d'une durée de vie de 36 mois.

Il émet en permanence un signal radio qui est capté par le boîtier récepteur porté à la ceinture lors des déplacements de la personne.

Ce récepteur dispose d'une fonctionnalité permettant au centre de surveillance de communiquer des messages SMS que le porteur peut lire sur l'écran du récepteur. Une touche actionnée par pression permet à la personne surveillée d'accuser réception du message.

A ce stade de la technologie, la personne sous surveillance électronique mobile ne peut pas encore communiquer par messages SMS ou par téléphonie avec le centre de surveillance. Cette possibilité est néanmoins envisagée à court terme.

Un troisième récepteur, placé au domicile de la personne, complète la surveillance mobile et prend éventuellement le relais du récepteur mobile qui peut alors être soit mis en veille, ce qui permet d'en économiser la batterie, soit branché afin d'être rechargé. Cette opération nécessite de 3 à 5 heures suivant le matériel et donne au boîtier mobile une autonomie d'une journée environ.

- Le deuxième système disponible (On Guard) est composé d'un seul appareil, comprenant à la fois l'émetteur, le récepteur et une batterie.

Ce système, qui serait actuellement testé aux Etats-Unis, présente toutefois l'inconvénient majeur de devoir recharger la batterie sans qu'il soit possible de la dissocier de son support.

Cela implique que pendant le temps nécessaire à la charge de la batterie, la personne soit directement reliée, par l'intermédiaire d'un fil électrique, à une prise de courant.

En dépit d'un temps de recharge évalué à 30 minutes, la situation dans laquelle se trouve la personne porteuse de ce dispositif est de nature à exclure le recours à ce type de matériel.

Les deux systèmes sont équipés de dispositifs de sécurité qui réagissent à toute tentative de détérioration ou d'évasion (fibre optique et détecteur de chaleur à l'intérieur du bracelet, détecteur de proximité pour les boîtiers récepteurs, ...).

Les deux systèmes proposent les trois modes de surveillance suivants :

- **le mode passif**, qui surveille et enregistre les éléments relatifs au déplacement du sujet en temps réel, mais suivant une géolocalisation passive, qui relaie ces informations à un centre de contrôle au moment où le dispositif communique ces données en appelant à une heure prédéfinie, utilisant la technologie du GSM. Les informations sont transmises rétrospectivement, et indiquent, de ce fait, à quels endroits la personne s'est rendue depuis la dernière transmission.

- **Le mode semi-actif ou hybride**, qui fonctionne de la même manière que le mode passif, à l'exception de la transmission d'une alerte en temps réel au centre de contrôle, de toute violation des obligations, des horaires et des zones d'exclusion commises par la personne. Les informations sont fournies sous forme de tracés de localisation sur une carte géographique visualisable sur un écran d'ordinateur, avec un niveau de détail qui montre à l'opérateur, dans quelle rue, dans quelle direction et avec quelle vitesse la personne surveillée se déplace.
- **Le mode actif**, qui surveille et transmet en temps réel toutes les informations au centre de contrôle.

Il ressort des auditions des représentants des sociétés commerciales que le mode actif n'est utilisé qu'exceptionnellement. En effet, le fonctionnement de ce système nécessite une mobilisation permanente, 24H sur 24, 7 jours sur 7, de l'ensemble de la chaîne de traitement de l'information (opérateurs du logiciel de surveillance, agents de l'administration pénitentiaire, services de police) pour assurer un suivi en temps réel des déplacements de toutes les personnes surveillées. En outre, le coût très élevé de ce système est encore augmenté du coût des communications GSM nécessaires à une transmission toutes les 2 minutes des informations de localisation.

Le système semi actif est celui qui obtient la faveur de la plupart des utilisateurs. Il permet en effet d'assurer une surveillance efficace en alertant en temps réel le personnel chargé de la surveillance du déclenchement d'une alarme de violation.

Les déplacements du porteur apparaissent sur une carte dont le degré de précision a une influence sur le coût du dispositif.

Bien que les prestataires affirment proposer des systèmes sécurisés, une étude concernant la fiabilité et le degré de sécurisation des systèmes pourrait être confiée à la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information du secrétariat général de la défense nationale qui a déjà évalué la sécurité du dispositif du placement sous surveillance électronique statique.

Cette évaluation sera d'autant plus souhaitable que les placés présenteront un caractère de dangerosité accrue.

1.2.1.3 - Le dispositif utilisable en France

Concernant le mode de surveillance, il paraît opportun d'envisager le mode hybride ou semi actif qui consiste en une transmission en temps réel de certaines informations prédéterminées (les alarmes notamment) et en une transmission en temps différé des autres éléments de la surveillance.

1.2.1.4 - La question du coût

Souvent présenté comme prohibitif par les personnes les plus réticentes au placement sous surveillance électronique mobile, le coût de ce dispositif pourrait en définitive se rapprocher du coût journalier de détention (60 euros par jour), voire être inférieur, en fonction du degré d'externalisation choisi.

Ces coûts varient selon les entreprises consultées. Ils s'échelonnent de 8€ à 150€ par jour en passant par 16, 35 et 41€.

Dans l'expérience britannique menée actuellement, le coût journalier par émetteur est de 68 £ (98,7€) pour un coût de journée de détention de 40£.

Aux Etats-Unis (Floride), où le système est mis en œuvre depuis 1998, le coût journalier par émetteur est de 10 à 13 \$ pour un coût d'environ 50 \$ pour une journée de détention.

Au coût du matériel seront ajoutés des coûts en ressources humaines de l'administration en fonction du degré d'externalisation. Ainsi, à la différence de l'Etat de Floride, l'Angleterre a confié la totalité du processus de surveillance à des sociétés privées.

A titre d'exemple, pour le placement sous surveillance électronique statique, les ressources humaines de l'administration pénitentiaire nécessaires à sa mise en œuvre représentent entre 40 et 50% du coût de la mesure.

1.2.2 – Les expériences étrangères

Afin d'étudier le fonctionnement du dispositif, la mission a effectué trois déplacements à l'étranger, chronologiquement au Royaume-Uni, en Floride (Etat-Unis) et en Espagne.

Il convient de souligner que la mission a reçu un excellent accueil de la part de toutes les autorités des Etats visités qui ont facilité les rencontres avec l'ensemble des institutions en charge de cette mesure.

1.2.2.1. – L'Angleterre et le Pays de Galles

Les premières expériences pilotes de surveillance par bracelet électronique statique (tagging) ont débuté en 1989 pour les personnes poursuivies et libérées sous caution avant jugement.

La mesure est officiellement entrée en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles en janvier 1999.

Les personnes susceptibles de bénéficier d'un bracelet électronique statique sont définies par les différents programmes existants. Ils concernent :

- les majeurs et les mineurs (de 10 à 17 ans) libérés sous caution ;
- les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et quatre années, lorsqu'elles ont exécuté la moitié de leur peine, peuvent effectuer la dernière partie de leur peine sous le régime du " home detention curfew ". Elles sont alors placées sous surveillance électronique, au moins 9 heures par jour, pour une durée variant de 2 semaines à 2 mois. Le Home Secretary, qui décide de cette mesure d'aménagement de fin de peine, dispose du pouvoir de la révoquer en cas de violation des obligations ;
- les majeurs et les mineurs (de 10 à 17 ans) faisant l'objet d'une ordonnance de " couvre-feu " (curfew order). Dans ce cas, le tagging n'est pas une alternative à l'emprisonnement mais une peine autonome. Cette peine, qui est perçue comme une véritable sanction par l'opinion publique, oblige le délinquant à respecter pendant 6 mois une assignation à résidence de 2 à 12 heures par jour ;
- les mineurs (de 10 à 17 ans) faisant l'objet d'une ordonnance d'emprisonnement et d'éducation ;
- les condamnés libérés sous caution.

Au 31 janvier 2005, 192 804 personnes avaient été placées sous surveillance électronique statique depuis le début de la mesure en janvier 1999.

Au 31 janvier 2005, 10 334 personnes faisaient l'objet d'une surveillance électronique statique en cours d'exécution, dont 10% sous contrôle judiciaire, 60% sous " curfew orders " et 30% sous " home detention curfew ".

Les autorités britanniques ont précisé à la mission que le placement sous surveillance électronique avait mis plusieurs années pour être accepté par les juges et les différents acteurs concourant à la procédure judiciaire ainsi que par l'opinion publique.

Aujourd'hui, le placement sous surveillance électronique est une mesure qui fait pleinement partie du champ de la procédure pénale et de la peine.

Il en est ainsi particulièrement pour les mineurs pour lesquels la surveillance électronique présente des effets structurants, au regard de leur réadaptation à une vie sociale.

Les prévisions pour la période 2004/2005 font état d'un total de plus de 50 000 personnes qui seront placées sous surveillance électronique en Angleterre et au Pays de Galles.

Ayant constaté les résultats positifs du bracelet électronique statique, et afin de pouvoir disposer des nouvelles possibilités offertes par la technologie, le Gouvernement britannique a décidé en 2004 de mettre en œuvre une expérimentation du bracelet électronique mobile. La mise en place de ce programme a bénéficié d'un budget de 3 000 000 £.

Cette phase expérimentale, qui a débuté en septembre 2004, concerne trois sites pilotes (Greater Manchester, Hampshire, West Midlands) disposant chacun d'une capacité de 40 personnes. Elle vise les délinquants majeurs auteurs de violences intra-familiales ou d'agressions sexuelles ainsi que les mineurs ayant des " comportements anti-sociaux " et qui sont soit multirécidivistes (au moins 6 condamnations) soit déjà condamnés à un programme de contrôle judiciaire intensif (intensive control and change program).

En complément de l'évaluation faite par les services du Home Office, l'université de Cunningham a été retenue pour procéder à une évaluation indépendante de l'expérimentation. Ses résultats sont attendus en fin de l'année 2005.

72 personnes étaient sous surveillance électronique mobile, dont 3 délinquants sexuels, au moment où la mission a effectué son déplacement.

Comme pour le bracelet statique, le placement sous bracelet électronique mobile ne peut se faire qu'avec le consentement de la personne. La durée maximale de mise sous surveillance est de 2 ans pour les majeurs et de 3 mois pour les mineurs (10 à 17 ans). A ce stade de l'expérimentation, les durées les plus longues observées varient de 3 à 6 mois.

Le Gouvernement britannique a choisi trois sociétés privées pour mettre en œuvre cette expérimentation. Il s'agit de Home Office Securicor Justice Services Ltd, de Premier Monitoring Services Ltd et de Reliance Secure Task Management Ltd.

Le programme prévoit de tester les modes de surveillance passif et semi-actif.

Les autorités britanniques ont précisé à la mission que la mise en œuvre du bracelet électronique mobile implique une nouvelle conception des méthodes de travail pour les agents de probation ainsi que pour les agents de police. Cette évolution est toutefois favorisée par le fait que le Home Office regroupe institutionnellement, la police et l'administration pénitentiaire.

L'expérimentation prévoit en effet de confier une grande partie du travail de surveillance aux sociétés privées. Celles-ci sont chargées de réaliser les études de faisabilité, de procéder à la pose du bracelet, comme la mission a pu l'observer concrètement au domicile d'un condamné, d'assurer la gestion du logiciel ainsi que sa maintenance, de procéder à la surveillance 24h sur 24 et, en fonction du niveau de gravité d'alarme, soit d'intervenir directement au domicile de la personne, soit d'informer l'agent de probation dans les cas les plus graves. Il appartient alors à

l'agent de probation, suivant un protocole spécialement établi, de prendre attache avec les services de police pour déterminer le type d'intervention nécessaire.

Les principaux points qui ont été soulignés après quelques mois d'expérimentation sont les suivants :

- L'évaluation de l'effet dissuasif du placement sous surveillance électronique mobile ne pourra être faite qu'en fin d'expérimentation, notamment grâce à l'évaluation universitaire. Toutefois, des modifications du comportement de certains condamnés ont déjà été observées. Il s'agit d'éléments encourageants pour lutter contre la récidive ;
- Le coût actuel de 68 £ par jour et par personne devrait sensiblement être diminué par l'utilisation du mode GPRS dans la transmission des informations au logiciel ;
- Les applications du bracelet électronique mobile valorisent le travail de l'agent de probation. En effet, celui-ci dispose d'un formidable outil d'information lui permettant d'une part de renforcer son positionnement par rapport au condamné et d'autre part d'adapter le programme de réinsertion en fonction de l'évolution du comportement du condamné. Par ailleurs, l'agent de probation est en contact quotidien avec les opérateurs privés ainsi qu'avec les officiers de police.
- Les services de police doivent adapter leur organisation opérationnelle pour être en mesure notamment, dans les cas les plus urgents, de procéder à une interpellation sur la voie publique à la suite du signalement d'un agent de probation.
- Cette situation nécessite une étroite coopération entre les représentants des sociétés privées, l'administration pénitentiaire et la police.
- Le contrat qui lie le Home Office aux sociétés privées a prévu que les services de police pourront disposer d'un accès direct au fichier géré par les sociétés privées. A ce jour, en l'absence d'une base centralisée, cette disposition n'est pas remplie. Toutefois, les services de police peuvent obtenir ces informations par l'intermédiaire de l'agent de probation.
- Les services de police estiment que le bracelet électronique mobile est un outil d'enquête complémentaire, pouvant notamment servir de discriminant mais aussi susceptible d'être retenu, en complément d'autres indices, comme mode de preuve. **Une cartographie figurant en annexe V** illustre le parcours d'un condamné sous surveillance électronique mobile tel qu'il peut être disponible pour les agents de police ou les agents de probation. Outre la position géographique, ce document permet de caractériser le sens, la vitesse et l'heure du déplacement.

La mission a noté l'existence d'une véritable volonté politique du Gouvernement britannique de mener à bien cette expérimentation en vue de la généraliser à l'ensemble du pays d'ici à trois ans. Cette volonté se traduit par les moyens importants qui ont été mis en œuvre ainsi que par une information complète de l'opinion publique à travers une campagne de communication lancée dans les médias.

Par ailleurs, une expérimentation du bracelet électronique mobile est également menée par les services de l'immigration, pour placer sous surveillance électronique les étrangers demandeurs d'asile.

1.2.2.2. – L'Etat de Floride aux Etats-Unis (mission conduite à Miami et à Talahassee)

L'Etat de Floride, qui a initié le recours au bracelet de surveillance électronique statique dès 1987 (" House arrest under community control ") consacre chaque année près de 2,5 millions de dollars à la gestion de ce programme. La Floride a été le premier Etat américain à introduire en 1998 le bracelet électronique mobile.

Bien qu'elle demeure en pointe parmi les 40 Etats américains ayant recours à cette mesure, seuls 720 condamnés parmi les 150 000 actuellement placés sous décision de surveillance conditionnelle font l'objet, sur l'ensemble du territoire de l'Etat, du port d'un bracelet électronique mobile ordonné par un juge. Toutefois, ce nombre n'est pas représentatif du nombre de personnes placées sous surveillance électronique mobile puisqu'il ne prend pas en compte les mesures qui peuvent être ordonnées par les sheriffs des comtés.

Malgré le faible coût de la mesure pour la société (de 10 à 13\$ par jour contre près de 50\$ pour une journée d'incarcération), ce nombre réduit s'explique principalement par le fait que les juges de Floride s'efforcent de cibler les personnes présentant les meilleures garanties d'une adhésion aux contraintes du bracelet électronique mobile et dont la sortie de prison ne fait pas courir un risque majeur pour la société.

Il convient d'indiquer qu'au 30 juin 2004, 69 301 personnes condamnées étaient détenues dans des établissements pénitentiaires relevant de l'Etat de Floride, dont la population s'élève à environ 13 millions d'habitants. Ces chiffres ne prennent toutefois pas en compte les personnes détenues dans des établissements relevant de la compétence de l'Etat fédéral et de celle des sheriffs de comtés, dont les données n'ont pas été communiquées à la mission.

La nature des infractions donnant lieu au prononcé de cette mesure de surveillance recouvre un large champ : Vol, violences contre les personnes (notamment entre époux ou concubins), agressions sexuelles, usage de produits stupéfiants...

Le juge peut ainsi décider que tout ou partie de la condamnation s'effectuera sous la forme d'une astreinte à résidence sous bracelet électronique mobile. En pratique, la plupart des condamnations prononcées sont de nature mixte : une période de détention suivie d'une période de probation (pouvant aller jusqu'à 20 ans), dans le cadre de laquelle le port du bracelet peut être imposé pour une durée n'excédant pas 2 ans.

A cet égard, la mission a pu constater à quel point le port du bracelet électronique s'apparentait réellement à une peine contraignante : dans certains cas, le condamné se voit interdire toute sortie de son domicile, dans d'autres, ses déplacements sont strictement limités à l'exercice d'une activité professionnelle, ses heures de sortie et de retour étant sévèrement contrôlées ; dans la plupart des cas, l'intéressé se voit notifier des zones d'exclusion (domicile de la victime, écoles, centres commerciaux...) répertoriées dans l'ordinateur de contrôle.

Porté à la cheville, le bracelet peut être dissimulé sous les vêtements. Toutefois, le condamné est également astreint au transport d'un boîtier muni d'une antenne, dont le modèle, relativement volumineux, actuellement en service dans l'Etat de Floride le désigne à l'évidence aux yeux des passants et de ses collègues de travail.

Néanmoins, un nouveau matériel, moins encombrant et moins lourd, est actuellement testé par les services de l'Etat de Floride en vue d'une prochaine mise en service.

L'essentiel du marché est fourni par la société PRO-TECH, principal co-contractant de l'Etat, dont le siège social est situé à Tampa. Cet opérateur privé assure l'ensemble des opérations de surveillance et de recueil des données 24h sur 24.

Le système fonctionne à partir d'une base de données nominatives, sécurisée et redondante, couplée à un logiciel informatique permettant d'individualiser les horaires et les zones géographiques définies par le juge ou l'administration pénitentiaire.

En permanence, un opérateur de la société privée est en mesure de répondre au déclenchement d'une alarme, en traitant à son niveau toutes celles qui relèvent d'un dysfonctionnement technique, et en répercutant immédiatement sur les agents de probation celles qui constituent des alarmes de violation.

L'Etat de Floride a souhaité conserver la maîtrise de la réponse devant être apportée aux alarmes de violation. A cet égard, le territoire de l'Etat est divisé en 20 arrondissements pénitentiaires au sein desquels chaque agent de probation est chargé de contrôler, en moyenne, de 15 à 20 condamnés.

Ces agents bénéficient d'une formation spécifique au programme informatique de surveillance, assurée périodiquement par la société privée, conformément aux clauses contractuelles.

En outre, leur formation prend en compte la dimension interprofessionnelle et réactive de leur activité qui les conduit à être quasi-quotidiennement en contact avec le condamné, les opérateurs privés et les services de police.

En effet, la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile a imposé une concertation plus étroite que celle qui avait été retenue pour le PSE, entre les services de probation et la société privée co-contractante. Le PSEM nécessite un paramétrage initial plus complexe que celui du PSE. Il autorise aussi une souplesse de fonctionnement permettant une adaptation rapide à la situation du condamné. Il nécessite enfin une excellente coordination entre les opérateurs privés mettant en œuvre le logiciel et les agents de probation chargés du suivi judiciaire du condamné et du traitement des alarmes de violation.

A cet égard, un système de permanence est assuré par le service de probation qui dispose ainsi d'un agent d'astreinte à domicile en dehors des heures ouvrables. Cet agent est ainsi en mesure de répondre à un message d'alarme qui lui est transmis par l'opérateur de permanence de la société privée.

Le condamné sous PSEM est régulièrement suivi par un agent de probation qu'il rencontre au moins deux fois par semaine, notamment à son domicile. L'intensité de ce suivi peut être allégée ou accentuée en fonction de l'évolution du comportement du condamné qui peut être vérifiée, notamment par l'examen périodique (2 à 3 fois par semaine en l'absence d'alarme de violation) de ses déplacements.

Enfin, l'une des originalités mises en place en Floride par la société PRO-TECH réside dans une efficace coordination instituée avec les services de police locaux, qui ont passé un contrat pour pouvoir bénéficier des applications du PSEM en matière d'enquête pénale. En effet, ceux-ci transmettent chaque jour à l'opérateur privé la liste des faits criminels constatés, à charge pour l'opérateur de rechercher si un ou plusieurs des condamnés sous probation porteurs d'un bracelet électronique mobile se trouvaient à proximité du lieu de commission des faits. Le rapprochement des données s'effectue grâce à un logiciel spécifique " crimetrax ", qui permet, en outre de déterminer avec précisions les déplacements du condamné, de dresser une carte des zones criminogènes. Il agit ainsi comme un véritable outil d'aide à l'enquête pénale.

Selon les services de police, ce système est particulièrement utile en cas de disparition de mineurs, compte tenu du nombre important de délinquants sexuels recensés dans l'Etat (" sexual predators ", appellation réservée aux délinquants sexuels récidivistes).

Il convient de rappeler que la Floride fait partie des Etats américains imposant le fichage de tous les condamnés pour crime sexuel, chaque citoyen pouvant consulter ce fichier par Internet pour vérifier si l'un d'entre eux réside dans son voisinage.

Comme l'ont rappelé de nombreux interlocuteurs de la mission, le système de surveillance par bracelet électronique mobile n'est réellement efficace que si les violations des obligations sont immédiatement suivies d'effet. La Floride revendique ainsi l'application de la " tolérance zéro " en la matière, le porteur du bracelet électronique se voyant uniquement accorder une période d'adaptation de deux semaines au début de la mesure pour se familiariser avec l'appareil. De nombreuses alertes présentent en effet un caractère mineur, résultant soit d'un problème de fréquence, soit du fait que le condamné se tient parfois trop éloigné du récepteur portable. En revanche, une alarme de violation donne systématiquement lieu à une intervention de l'agent de probation qui pourra, en fonction des circonstances, faire arrêter la personne par les services de police et procéder ensuite à son incarcération avant sa présentation devant un juge.

Au plan fédéral, les représentants de la cour fédérale de Miami ont témoigné d'une approche plus prudente quant à l'utilisation du PSEM, qui fait actuellement l'objet d'une étude de faisabilité.

L'Etat fédéral a uniquement recours au PSE, sur 5000 condamnés fédéraux sous probation en Floride, seuls 138 sont actuellement soumis au port d'un bracelet électronique statique. Les services fédéraux de probation utilisent aussi avec succès la reconnaissance vocale par téléphone pour contraindre un condamné à signaler son arrivée sur son lieu de travail, puis son retour à son domicile.

Tous les interlocuteurs de la mission ont indiqué que pour un coût bien moindre que celui de l'incarcération, le PSEM permettait de garantir le respect d'une mesure de probation imposée à un condamné en l'astreignant à des obligations strictes qui caractérisent aux yeux de l'opinion publique une réelle sanction pénale, tout en favorisant la réinsertion dans la sphère familiale et le milieu professionnel.

Les autorités de Floride considèrent cette mesure comme un grand succès, se manifestant par un taux de récidive bien plus faible que pour les condamnés sous probation simple. Elles soulignent toutefois que cette mesure ne peut être utilisée qu'à l'égard d'un profil bien particulier de délinquant, la tranche d'âge la plus importante des condamnés se situant entre 18 et 25 ans et les criminels les plus dangereux n'étant pas susceptibles d'en bénéficier.

RESULTS				
Outcomes Of Offenders on Global Positioning System and Community Control				
July 1, 2002 Through June 30, 2003				
Outcomes through 1 Year				
Outcome	Global Position System		Community Control	
	Number	Percent	Number	Percent
Still Active/other	178	14.0%	2,075	13.8%
Successfully Completed	314	25.8%	549	3.6%
To Non-Reporting	395	32.4%	1,844	12.9%
Reduced to Probation	195	16.0%	3,129	20.8%
Revoked - New Felony	6	0.5%	779	5.2%
Revoked - New Misdemeanor	3	0.2%	366	2.4%
Revoked - Technical	88	7.2%	4,592	30.5%
Absconded	38	3.1%	1,241	8.2%
Change to Radio Frequency	0	0.0%	99	0.7%
Change to Global Positioning	0	0.0%	220	1.5%
Offender Died	2	0.2%	77	0.5%
Total	1,219	100.0%	15,061	100.0%

Le tableau comparatif ci-dessus précise, pour la période du 1er juillet 2002 au 30 juin 2003, que le pourcentage de révocation à la suite de la commission d'une nouvelle infraction était de 0,5% pour les condamnés sous PSEM alors qu'il s'établissait à 5,2% pour les autres condamnés ne bénéficiant pas de cette mesure.

1.2.2.3. - L'Espagne

L'Etat espagnol, qui a débuté l'expérimentation du placement sous surveillance électronique statique en même temps que la France, a d'ores et déjà mené une réflexion riche et approfondie sur les diverses possibilités de recours à la technologie en matière pénale.

L'Espagne envisage de recourir à 3 technologies différentes :

- La " Pulsera " : PSE statique (1° génération)
- L'authentification vocale (pour la localisation domiciliaire permanente)
- Le placement sous surveillance électronique mobile (2° génération)

Seule la surveillance électronique de type statique (" Pulsera " équivalente au placement sous surveillance électronique statique français) est mise en application actuellement en Espagne depuis avril 2000 pour les condamnés en fin de peine accessibles à la semi-liberté.

Les autres techniques possibles (authentification vocale et PSEM) sont encore au stade de l'étude et sont destinées à d'autres profils de délinquants.

Par ailleurs, la communauté de Madrid met en place actuellement un système de surveillance électronique mobile dans le cadre des conflits conjugaux.

- La " pulsera " :

Elle est prévue par l'article 86.4 du règlement pénitentiaire qui prévoit l'exécution de la peine sous le régime de la semi-liberté et dispose :

" ...en général, le temps minimum de présence dans le centre sera de 8 heures par jour, avec obligation de passer la nuit dans l'établissement *sauf quand l'interne accepte volontairement le contrôle de sa présence en dehors du centre pénitentiaire grâce à des dispositifs télématiques appropriés fournis par l'administration pénitentiaire...* "

- Une technologie de type PSE classique est utilisée avec le concours de la société ELMOTECH
- Le consentement de l'intéressé est requis
- La décision est prise par l'administration pénitentiaire après avis de l'administration centrale
- Si les obligations ne sont pas respectées, la mesure peut être retirée.

Particularités de l'expérience de surveillance électronique en Espagne :

- La limitation de la durée d'exécution de la mesure n'est pas légalement prévue,
- La durée moyenne du placement sous surveillance électronique est de 226 jours ; cette assez longue durée peut s'expliquer par un temps d'assignation quotidien restreint : tous les week-ends sont libres et en semaine, les horaires d'assignation correspondent aux heures de repos (ex : de 23 H à 6 H),
- Toutes les alarmes sont reçues par le serveur central de Madrid mais chaque centre pénitentiaire pose " ses " bracelets, fait l'enquête préalable et enregistre les horaires d'assignation.

• la localisation domiciliaire permanente :

Une loi de 2003 applicable depuis le 1er octobre 2004 a prévu pour les petits délits une condamnation à une amende et à défaut de paiement, à une peine de " localisation domiciliaire permanente " dont la durée est de 12 jours.

Cette localisation domiciliaire permanente est souvent appliquée par périodes de 2 jours en fin de semaine et contrôlée par un système d'authentification vocale.

Une empreinte vocale du condamné est prise en lui faisant répéter 3 phrases différentes.

Le contrôle se fait automatiquement par un dispositif technique qui émet des appels aléatoires au domicile pendant les jours d'assignation (6 à 8 appels de jour et 2 de nuit). Le système contrôle ainsi la présence de l'intéressé.

Cette technologie a vocation à s'appliquer aux personnes condamnées à de " petits délits " comme les " tags ", les vols d'un montant supérieur à 400€, les supporters sportifs violents pendant les matchs et toutes autres " incivilités "...

La localisation domiciliaire permanente est prononcée ab initio par le juge ; l'administration pénitentiaire propose ensuite un mode d'exécution au juge qui valide ou modifie la proposition.

En cas de non-respect de la localisation domiciliaire permanente, le condamné encourt 6 mois d'emprisonnement.

Le PSE statique a été considéré comme trop onéreux pour des condamnations aussi courtes. La surveillance par authentification vocale revient en effet à 2€ par jour mais nécessite de disposer d'une ligne de téléphone statique.

A défaut, la localisation domiciliaire permanente est contrôlée par des visites aléatoires de la police au domicile du condamné pendant les jours d'assignation.

• **Le placement sous surveillance électronique mobile :**

Il sera bientôt testé sur 10 détenus condamnés à de longues peines, à l'occasion des permissions de sortir qui leur seront accordées.

Le ministère de la justice espagnol s'interroge sur la fiabilité du système (notamment en ce qui concerne le déclenchement d'alarmes intempestives) et considère qu'une période d'expérimentation est indispensable.

En parallèle, il étudie les possibilités offertes par cette technologie :

- Zones d'exclusion
- Contrôle d'alcoolémie à distance
- Contrôle du suivi des programmes de réinsertion
- Alerte des victimes en cas d'approche du condamné
- Contrôle de la présence des supporters sportifs violents à leur domicile pendant les matchs...
- Suivi des déplacements des détenus au sein même des prisons.

- **La mise en oeuvre du recours au placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre des conflits familiaux par la communauté de Madrid :**

La loi du 29 décembre 2004, qui prévoit le recours au placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre des conflits conjugaux, entrera en vigueur le 29 juin 2005. Elle prévoit uniquement la protection des femmes victimes de violences familiales et permet au juge d'instruction d'avoir recours à la surveillance électronique à titre de mesure de sûreté.

Seule la communauté de Madrid s'est préparée à l'application de cette loi nouvelle alors qu'elle sera bientôt applicable à l'ensemble du territoire et a prévu le dispositif suivant :

- La victime est équipée d'un bracelet électronique mobile ainsi que le condamné,
- Une alarme se déclenche dès que celui-ci s'approche de la victime sans que celle-ci ait besoin de le voir,
- Le système permet d'envoyer des messages tant à la victime qu'au condamné,
- Le coût du matériel est estimé à 8€ par jour,
- La police peut avoir accès aux informations collectées par le système GPS si elle le souhaite. Cela permet également de contrer les plaintes sans fondement des victimes.

En attendant la mise en application du placement sous surveillance électronique mobile, les femmes victimes de violences disposent d'un " bouton d'alarme " qui leur est remis gratuitement par les services sociaux.

Il s'agit d'un appareil qui est actionné par la victime quand elle voit l'agresseur s'approcher. Un appel est alors transmis au centre des urgences. Le " bouton-panique " fonctionne déjà en Espagne depuis 4 à 5 ans.

1.2.3. – Quelles transpositions possibles pour la France ?

1.2.3.1. - Un dispositif globalement bien accepté

A l'exception de la question de l'éventuelle stigmatisation, qui avait d'ailleurs déjà été soulevée lors de l'introduction du PSE statique, la mission a pu constater que le dispositif technique du PSEM suscite peu de réserves en lui-même, la préoccupation essentielle des personnes auditionnées tenant au cadre juridique choisi.

Pour Monsieur Antoine GARAPON, secrétaire général de l'Institut des Hautes Etudes de Justice, le placement sous surveillance électronique mobile apparaît comme une mesure en adéquation avec son temps pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il s'agit d'une peine réduite à sa fonction qui est d'empêcher de nuire, exempte de toute dimension psychologique, s'apparentant ainsi davantage à une mesure de sûreté.

En second lieu, c'est une peine orientée vers le futur puisqu'elle vise la prévention de la récidive. Elle s'inscrit ainsi dans un mouvement de basculement de la logique de répression vers une logique de prévention.

En troisième lieu, il s'agit d'une mesure tournée vers la protection de la victime qui est l'une des évolutions les plus marquantes de notre droit pénal actuel.

Enfin, le dispositif permet une individualisation plus poussée de la peine puisqu'il rend compte des déplacements de la personne.

Le placement sous surveillance électronique mobile répond aux attentes de nombreuses associations de victimes. Monsieur Jean-Pierre ESCARFAIL, président de l'association pour la protection contre les agressions et crimes sexuels (A.P.A.C.S.) estime que si une technologie permettant de limiter la récurrence existe, il serait dommage de s'en priver car à l'heure actuelle, l'opinion publique demande que soit assuré un meilleur suivi des délinquants dangereux et notamment des délinquants sexuels.

Selon Monsieur Patrice KATZ, directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, le placement sous surveillance électronique mobile pourrait être un outil utile pour les délinquants dangereux notamment les délinquants liés au grand banditisme qui ne sont pas suivis à leur sortie. En effet, ils ne relèvent pas d'un suivi psychiatrique et bénéficient rarement d'un accompagnement par les travailleurs sociaux après leur libération. Or ces délinquants récidivent davantage que les délinquants sexuels.

Par ailleurs, certains services de l'Etat voient dans le placement sous surveillance électronique mobile un outil supplémentaire pour l'exercice de leurs missions.

Le Colonel GADEL, chef du bureau de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale, considère que se priver du dispositif sous prétexte qu'il pourrait être contourné, serait aussi peu sensé que renoncer à la prison au motif que des condamnés pourraient s'en évader.

1.2.3.2. – L'intérêt du placement sous surveillance électronique mobile

Le bilan du placement sous surveillance électronique statique en France, l'étude des expérimentations menées actuellement dans d'autres pays ainsi que l'audition de nombreuses personnalités qualifiées, ont permis d'envisager des perspectives nouvelles de recours à la technologie en matière pénale, tout en posant des limites aux modalités d'application qui peuvent en être faites.

• La surveillance et la localisation

Le placement sous surveillance électronique mobile permet de surveiller la personne et de collecter des informations sur ses déplacements. Il peut également permettre de la localiser à tout moment.

La surveillance de la personne s'effectue 24 H sur 24 mais cette possibilité n'a pas été mise en œuvre car elle nécessite un contrôle permanent qui génère un coût trop important.

En revanche, le système semi-actif offre la possibilité d'une surveillance suffisante permettant de contrôler les déplacements du condamné à intervalles réguliers et de réagir en quelques minutes à la violation d'une obligation ou d'une interdiction. Cette réaction peut aller d'un message d'avertissement à la personne jusqu'à une intervention de la police en vue de son interpellation, l'administration étant prévenue en temps réel de toute alarme signalant une violation, comme l'entrée du placé dans une zone d'exclusion.

• **La protection des victimes : les zones d'exclusion**

Le placement sous surveillance électronique mobile permet d'intégrer des interdictions de lieux et de détecter immédiatement le franchissement de cette zone par le placé. Cela peut être particulièrement intéressant lorsqu'une victime est préalablement ciblée comme en matière de violences conjugales.

Plusieurs zones peuvent être interdites comme une maison, une école, un centre commercial mais également une zone plus large comme une forêt ou un département (cas des pyromanes).

• **La lutte contre la récidive : aspect psychologique et dissuasif**

Le fait de porter en permanence un bracelet et de savoir la localisation possible à tout moment, peut-il avoir un effet dissuasif et éviter la commission d'une infraction ?

Le général Guy PARAYRE, directeur général de la gendarmerie nationale, considère que l'effet dissuasif du placement sous surveillance électronique mobile serait de nature à modifier le comportement du condamné.

Il cite pour exemple l'effet de la mise en place des radars automatiques sur le comportement des automobilistes et considère que tenter l'expérience du bracelet mobile vaut la peine même s'il ne se révélait réellement efficace que sur 50 % des personnes qui y seront soumises.

Le docteur ZAGURY, psychiatre, estime que le plus grand danger en terme de récidive ne provient pas des authentiques malades mentaux mais de personnalités qui se trouvent en situation d'errance, et qui, à la moindre fragilisation (rupture sentimentale, perte d'un emploi), sont susceptibles de passer à l'acte pour retrouver une position dominante.

Selon lui, le suivi et la surveillance qu'implique le placement sous surveillance électronique mobile sont donc de nature à apporter un cadre à de tels individus, à ritualiser leur quotidien et constituent dès lors un frein aux tentations habituelles (drogue, alcool, sorties, errance...).

En revanche, le Docteur Michèle SAVIN, psychiatre au centre pénitentiaire de Liancourt estime que le placement sous surveillance électronique mobile ne peut avoir d'influence que sur les personnes qui n'agissent pas sous le coup de pulsions ou de clivages psychiques. Or elles représentent la majorité des cas des auteurs d'infractions sexuelles.

Monsieur J.M. SALANOVA, secrétaire général du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, considère que le placement sous surveillance électronique mobile peut être un moyen d'éviter la récidive car il serait un poids psychologique pour le délinquant qui se saurait observé.

Selon Monsieur Michel DUVETTE, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, si le placement sous surveillance électronique, de façon générale, suppose que la personne soit capable de se fixer des limites à elle-même, le placement sous surveillance électronique mobile apparaît comme un moyen de pression plus important encore que le placement sous surveillance électronique statique puisqu'il permet un suivi, 24 H sur 24, de l'ensemble des déplacements du porteur de bracelet. La question se pose alors de savoir si un adolescent est intellectuellement en mesure de faire face à cette pression.

De nombreuses réserves ont été émises concernant le caractère dissuasif du port du bracelet sur les auteurs de violences sexuelles qui agissent la plupart du temps sous le coup de pulsions et relèvent davantage de la psychiatrie.

La difficulté de prise en charge de ces publics souvent à la frontière du psychiatrique et du judiciaire a souvent été relevée.

Les professionnels pénitentiaires déplorent le manque de personnel soignant pour la prise en charge psychiatrique des détenus condamnés pour des faits de violence sexuelle.

Ces derniers sont souvent des personnes ayant autorité sur leurs victimes et l'effet dissuasif du port du bracelet serait sur eux inexistant alors qu'une prise en charge psychiatrique est primordiale.

Toutefois, malgré ces interrogations légitimes, les expériences étrangères ont démontré que le PSEM pouvait avoir un effet dissuasif et participer à la lutte contre la récidive (voir supra pages 37 et 41).

• Un outil de contrôle au service de la réinsertion

Dans le cadre des aménagements de peine, le condamné peut notamment être astreint à l'obligation de suivre une activité professionnelle ou de formation ainsi qu'à l'obligation de se soumettre à des soins.

Le placement sous surveillance électronique mobile permettra un contrôle plus efficace du respect de ces obligations par le service d'insertion et de probation.

- **Une mesure alternative à l'emprisonnement, un instrument de lutte contre la surpopulation carcérale**

Le principe du placement sous surveillance électronique mobile comme alternative à l'incarcération contribue à diminuer la surpopulation carcérale.

En effet, ce dispositif restrictif de libertés pourrait permettre d'éviter une incarcération tout en conservant une surveillance constante de la personne.

- **Un outil complémentaire d'enquête**

Les applications de la surveillance électronique mobile constituent un outil complémentaire d'enquête puisqu'il est possible, lorsqu'une infraction a été commise, de localiser de façon précise les personnes porteuses d'un bracelet électronique au moment de la commission de l'infraction.

Une durée de conservation des données adaptée à des fins de police judiciaire permet en outre une utilisation différée des informations enregistrées.

Le Général PARAYRE, directeur général de la gendarmerie nationale, confirme qu'un gain de temps appréciable pourrait découler de la détermination certaine de la présence ou de l'absence de tel délinquant placé sous surveillance électronique mobile à proximité du lieu de commission d'une infraction.

Il estime également que le placement sous surveillance électronique mobile aiderait la gendarmerie dans son travail de prévention de la délinquance. Il ajoute que le dispositif pourrait aussi être envisagé pour le contrôle du respect des interdictions de séjour.

Cette mesure lui paraît particulièrement adaptée aux délinquants sexuels ainsi qu'aux pyromanes et aux auteurs de violences conjugales.

Monsieur Michel GAUDIN, directeur général de la police nationale, considère que le PSEM serait un outil d'enquête très intéressant.

Il propose de confier la gestion du volet enquête du PSEM à l'office central chargé des personnes recherchées ou en fuite (O.C.P.R.F.) afin de mutualiser les moyens existants.

Les représentants des syndicats de police Alliance et Synergie estiment que le placement sous surveillance électronique mobile permettrait d'impliquer ou de mettre hors de cause plus rapidement certaines personnes. Ils souhaiteraient que ce dispositif soit relié à un fichier des porteurs de bracelets auquel les officiers de police judiciaire auraient accès.

Monsieur Jean BERKANI, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Evreux, soulève néanmoins que l'intérêt du placement sous surveillance électronique mobile en tant qu'outil d'enquête ne pourra se vérifier que si de nombreux condamnés sont porteurs du bracelet.

Il exprime sa crainte de voir alors le système se dévoyer, notamment si l'on étend son champ d'application, et risquer de porter une atteinte excessive aux libertés individuelles.

Toutefois, il résulte des expériences étrangères, qui ont été précédemment décrites, que le bracelet électronique mobile offre un bénéfice certain pour les enquêteurs. A partir du logiciel du PSEM, des applications en matière criminelle ont été développées, notamment pour élaborer une cartographie de la délinquance ainsi que pour adapter les moyens des forces de police (voir supra pages 37 et 40).

2. Le placement sous surveillance électronique mobile doit s'inscrire dans un cadre judiciaire

2.1. – Le caractère pénal du placement sous surveillance électronique mobile

2.1.1. – Le placement sous surveillance électronique mobile ne peut pas être conçu comme une simple mesure de sûreté

2.1.1.1. – Le point de départ de la réflexion : la mission parlementaire d'information de Messieurs Pascal CLEMENT et Gérard LEONARD

La proposition n° 15 du rapport de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale de juillet 2004, relative à la lutte contre la récidive, préconisait un vaste débat national sur la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile des criminels les plus dangereux ayant purgé leur peine.

Les auteurs du rapport ajoutaient que la mise en œuvre d'un tel dispositif devait être assortie de toutes les garanties nécessaires et strictement contrôlée par un juge.

Cette conception d'une mesure de sûreté judiciarisée était reprise par la proposition de loi de Messieurs Pascal CLEMENT et Gérard LEONARD, relative au traitement de la récidive des infractions pénales, votée par l'Assemblée nationale en première lecture le 16 décembre 2004.

Ce texte proposait d'introduire dans le code de procédure pénale une nouvelle section relative aux " mesures de sûreté " applicables aux délinquants sexuels. Le dispositif proposé prévoyait que la question de l'opportunité du placement d'un délinquant sexuel sous surveillance électronique mobile devait être examinée par le juge de l'application des peines au moins deux ans avant la levée d'écrou.

A l'issue d'un processus d'évaluation de la dangerosité du condamné comprenant notamment la consultation par le juge des avis du procureur de la République, du directeur de l'établissement pénitentiaire, du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, des médecins et des médecins psychiatres, le juge de l'application des peines déterminait si la libération du condamné présentait un danger pour l'ordre public en raison des risques de renouvellement de l'infraction.

En cas de danger pour l'ordre public, il saisissait le tribunal de l'application des peines aux fins de placement sous surveillance électronique mobile du condamné à titre de mesure de sûreté.

La proposition de loi prévoyait ensuite le recueil par le tribunal de l'application des peines de l'avis d'une commission des mesures de sûreté, organe pluridisciplinaire présidé par un juge et composé du préfet de région, du général commandant la région de gendarmerie, du directeur régional de l'administration pénitentiaire, d'un directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation, d'un médecin coordonnateur, d'un psychologue et d'un représentant des associations nationales d'aide aux victimes.

Le tribunal de l'application des peines pouvait passer outre l'avis de la commission par décision spécialement motivée.

La durée maximale de placement prévue était de 20 ans en matière correctionnelle (par périodes de 3 ans maximum renouvelables) et de 30 ans en matière criminelle (par périodes de 5 ans maximum renouvelables).

Le texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture ayant été transmis au Sénat, la commission des lois de la Chambre Haute décidait à l'unanimité le 2 février 2005 de supprimer les articles 7 et 8 de la proposition de loi instituant le placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté destinée à s'appliquer après l'accomplissement de la peine. Elle supprimait l'article 16 qui en prévoyait la rétroactivité.

En effet, sans rejeter le principe même de ce système de surveillance, il lui apparaissait préférable d'attendre les conclusions de la présente mission (communiqué de presse du 2 février 2005). Elle ménageait néanmoins la possibilité de recourir, sous certaines conditions, au placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre de la libération conditionnelle -cette mesure d'aménagement de la peine devant être acceptée par le condamné-.

Le texte modifié était voté par le Sénat le 9 février 2005 et retransmis à l'Assemblée nationale le 10 février.

2.1.1.2. - Peine ou mesure de sûreté

La mission s'est d'abord attachée à déterminer quelle devait être la nature juridique du PSEM : doit-il être envisagé en tant que mesure de sûreté ou s'analyser comme une peine ?

Rappelons que la notion de sûreté revêt deux acceptions.

Elle est d'une part le droit à la sécurité matérielle. Les citoyens sont en droit d'attendre de l'Etat qu'il les protège des agressions de toutes sortes contre leur personne et leurs biens. Les mesures de sûreté ont donc pour objectif d'assurer de manière préventive la protection des personnes et des biens et celle de l'ordre public.

La sûreté est, d'autre part, le droit à la sécurité juridique contre l'arbitraire de l'Etat. Elle est définie par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 comme le droit de tout individu de n'être " accusé, arrêté et détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites ". Elle est en outre garantie par l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, intitulé " droit à la liberté et à la sûreté ".

Ces deux acceptions du terme de " sûreté " sont intimement liées.

En effet, les hommes, qui sont justement attachés à leurs libertés, aspirent à la sécurité juridique face au pouvoir et sont prompts à s'insurger contre l'arbitraire.

Parallèlement, lorsque leur sécurité est compromise, ils sont enclins à dénoncer les faiblesses de la répression et à demander de nouvelles mesures de protection contre les agressions.

Dans leur ouvrage sur les libertés publiques (Libertés Publiques, Tome 2, Thémis Droit Public, Presses universitaires de France), les professeurs Jean RIVERO et Hugues MOUTOUH font justement remarquer que " les données du problème, et l'équilibre qui les reflète, varient donc selon que la menace la plus vivement ressentie dans un pays en un temps donné est celle que fait peser sur l'individu l'arbitraire de la répression organisée, ou celle qui naît de la délinquance ".

Par rejet de l'arbitraire monarchique, c'est le système libéral, hérité des Lumières, qui s'est imposé en France pour concilier sécurité et liberté. Le libéralisme politique a ainsi donné la préférence au régime répressif pour régir l'exercice des libertés. C'est la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 qui a jeté les bases de ce régime répressif qui est aujourd'hui le nôtre, parmi lesquelles figurent le principe de la légalité des délits et des peines, la dévolution du monopole de l'action répressive à l'autorité judiciaire et les droits de la défense.

En dépit de cette primauté donnée au répressif, le droit français a toujours conservé à l'exécutif un pouvoir d'intervention dans le domaine de la sûreté.

L'administration disposa longtemps d'un pouvoir de police judiciaire, de nature répressive. Il était fondé sur l'article 10 du code d'instruction criminelle de 1810, qui donnait au préfet des pouvoirs d'arrestation identiques à ceux du magistrat instructeur, devenu, sous une forme plus libérale, l'article 30 du code de procédure pénale de 1957, abrogé par la loi du 4 janvier 1993. De nos jours, les interventions de l'administration dans le domaine de la sûreté relèvent uniquement de la protection de l'ordre public et prennent notamment la forme des sanctions administratives (suspensions administratives du permis de conduire, fermetures administratives ...), de l'hospitalisation d'office des malades mentaux et de la police des étrangers (assignations à résidence, expulsions ...).

En outre, l'autorité judiciaire elle-même dispose de la possibilité de prononcer des mesures de sûreté.

Il s'agit d'une part des mesures pré-sentencielles prononcées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, telles que la détention provisoire, les mesures de contrôle judiciaire, les saisies et les fermetures.

Il s'agit d'autre part de certaines peines qui ont en même temps le caractère d'une mesure de sûreté : les confiscations, les fermetures, la liberté surveillée pour les mineurs.

Il s'agit en outre des mesures de sûreté découlant automatiquement de l'application de la loi pénale. On peut citer notamment l'obligation de signaler périodiquement son adresse et de répondre aux convocations de police auxquelles sont astreintes les personnes inscrites au fichier national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles.

On constate donc que certaines peines sont également des mesures de sûreté.

A cet égard, Messieurs Frédéric DESPORTES et Francis LE GUNEHEC, dans leur ouvrage intitulé *Le Nouveau Droit Pénal* (Tome 1, Ed. Economica), rappellent qu'il n'existe pas en principe de peine par nature et qu'un même type de mesure peut revêtir plusieurs qualifications différentes : peine, sanction administrative ou mesure de sûreté. C'est la loi qui détermine les cas et conditions dans lesquels l'une ou l'autre de ces qualifications doit être appliquée.

Néanmoins, par souci de simplification, le nouveau code pénal a rassemblé toutes les sanctions pénales dans une seule catégorie : les peines.

Les auteurs notent cependant que, au-delà de la volonté du législateur, la véritable nature de la mesure considérée ne peut être totalement ignorée. Ainsi, la confiscation d'armes ou de substances nuisibles et la suspension de permis de conduire, qui constituent indéniablement des mesures de sûreté tendant à faire cesser une situation dangereuse, sont partiellement soustraites au régime général des peines. Par ailleurs, la peine de suivi socio-judiciaire applicable aux délinquants

sexuels a un objet essentiellement curatif et préventif qui la rapproche d'une mesure de sûreté.

C'est ainsi que l'on a pu parler d'une renaissance de la notion de sûreté en droit pénal.

Toutefois, les mesures de sûreté introduites ces dernières années dans notre droit pénal ont jusqu'ici épousé la forme et le régime juridique d'une peine (suivi socio-judiciaire), ou se sont inscrites dans le cadre des effets automatiques de la peine (fichier des délinquants sexuels), ou dans le cadre de l'exécution de la peine.

Force est de constater que le PSEM constitue une mesure fortement restrictive de la liberté d'aller et venir. Il a en outre un impact sur la vie de famille et de ce fait présente le caractère d'une peine, non seulement au regard des principes du droit français mais également au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il résulte de la plupart des auditions réalisées par la mission que le PSEM, bien qu'ayant un aspect préventif, ne peut pas être conçu comme une simple mesure de sûreté et qu'il doit être clairement rattaché à la notion de peine.

Ainsi, Monsieur Jean BERKANI, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Evreux, Monsieur Bruno THOUZELLIER, représentant de l'Union Syndicale des Magistrats, Maître David LIGER, président de la commission des libertés et des droits de l'Homme du Conseil National du Barreau et Maître Jean-Louis PELLETIER membre de la commission pénale de l'ordre des avocats de Paris, ont unanimement considéré que le placement sous surveillance électronique mobile conçu comme une mesure de sûreté s'appliquant après l'exécution de la peine serait contraire à la tradition juridique française.

Dans le même sens, Monsieur Jean-Yves MONFORT, Président de la sous-commission des affaires nationales de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles, a manifesté de sérieuses réserves face à une mesure de sûreté prévue pour durer un temps très long, une fois la peine d'emprisonnement exécutée. Il a invoqué la disproportion entre la restriction à la liberté d'aller et venir, la liberté d'avoir une vie privée et le respect de la dignité humaine d'une part, et d'autre part le gain en matière de protection de la société, c'est-à-dire de l'ordre public et des victimes.

Dans le même esprit, Monsieur Patrick DELNATTE, député du Nord, et Monsieur Christophe PALLEZ, respectivement membre titulaire et secrétaire général de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (C.N.I.L.), estiment qu'il peut paraître disproportionné de surveiller de façon continue des individus dans un but de prévention de la récidive alors que l'efficacité d'une telle mesure n'est pas suffisamment démontrée. Ils affirment en outre leur opposition à une mesure de

sûreté imposée à des condamnés ayant purgé leur peine, qui procéderait d'un déterminisme contraire à la capacité des individus à s'amender.

Les représentants de la C.N.I.L. rappellent à cet égard que " le droit à l'oubli " édicté par la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 n'apparaît pas compatible avec une surveillance électronique pendant trente ans.

Pour autant, comme le rappelle Madame Nicole GUEDJ, Secrétaire d'Etat aux droits des victimes, le PSEM représente une atteinte limitée à la liberté individuelle puisqu'il ne fait pas totalement obstacle à la liberté d'aller et venir et qu'il n'empêche pas la poursuite d'une vie normale. Il paraît donc constituer un contrôle minimum que les citoyens peuvent attendre de l'autorité judiciaire. En ce sens, si son attribution à tel ou tel délinquant est fondée sur des éléments objectifs tirés du passé pénal ou du profil psychologique mettant en évidence le fait qu'il représente un danger permanent pour la sécurité des personnes, le PSEM ne contrevient pas au principe de nécessité et de proportionnalité des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Comme le soulignent Maître David LIGER, Maître Jean-Louis PELLETIER, Madame Danielle RAINGEARD de la BLETTIERE, première présidente de la cour d'appel de Dijon, présidente de la Conférence des premiers présidents, et Madame Elisabeth LINDEN, première présidente de la cour d'appel d'Angers, le fait de contraindre un condamné, après l'exécution de sa peine, à une mesure restrictive de liberté supplémentaire non prévue par le jugement de condamnation s'analyserait en une double peine.

En outre, le projet de prolongations successives du placement tous les trois ou cinq ans dans la limite de 20 ou 30 années introduit une insécurité juridique qui paraît trop éloignée des principes du droit pénal et du principe de sûreté.

En définitive, le PSEM apparaît comme une mesure acceptable dans l'ordre juridique français s'il est prononcé à titre de peine ou s'il s'inscrit dans le cadre de l'exécution d'une peine.

A cet égard, il y a lieu de noter que la proposition de loi de Messieurs Pascal CLEMENT et Gérard LEONARD prévoit précisément en son article 11, à côté du mécanisme de la mesure de sûreté, le prononcé du placement sous surveillance électronique mobile par la juridiction de jugement ou le juge de l'application des peines à titre de modalité de la peine de suivi socio-judiciaire.

Il convient à ce stade de rappeler qu'aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, le PSEM n'est jamais conçu comme une mesure de sûreté imposée après l'expiration de la peine d'emprisonnement, mais bien comme une peine à part entière ou un mode d'aménagement de peine.

2.1.1.3. - La question particulière de la mesure de sûreté concernant les malades mentaux auteurs d'infractions pénales

Consciente du problème spécifique posé par la dangerosité de certains malades mentaux, la mission a tenu à examiner la possibilité que le PSEM puisse être prononcé à titre de stricte mesure de sûreté pour les auteurs d'infractions pénales déclarés pénalement irresponsables pour troubles mentaux. A leur sortie d'hospitalisation d'office, sous réserve de l'évaluation de leur dangerosité et de leur personnalité et sous réserve également de l'intervention du juge judiciaire, garant de la protection des libertés individuelles aux termes de l'article 66 de la Constitution, le PSEM pourrait être un utile relais à l'hospitalisation d'office. **Prononcé par le juge des libertés et de la détention, il viendrait abréger la privation de liberté résultant de l'hospitalisation d'office.**

Cette mesure de sûreté concernant les irresponsables pénaux correspond à un vrai besoin en termes de sécurité. La psychiatrie constitue en outre un domaine où les mesures de sûreté ont traditionnellement leur place. L'hospitalisation d'office est ainsi dévolue à l'autorité préfectorale sous le contrôle du juge judiciaire garant des libertés individuelles.

Néanmoins, la mission insiste sur les limites d'une telle mesure au regard, d'une part, de sa compréhension et de son acceptation par l'irresponsable pénal et d'autre part, de son aptitude à se soumettre aux règles strictes qu'elle implique. Elle s'interroge en outre sur les modalités de la coordination entre autorité administrative et autorité judiciaire.

Elle est donc conduite à conclure qu'une telle mesure doit, en tout état de cause, être subordonnée au consentement de l'intéressé et qu'elle ne pourrait être applicable, en pratique, que pour certains individus atteints au moment de la commission de leur crime, d'un trouble psychiatrique passager ou d'une simple responsabilité pénale atténuée.

Cette question faisant actuellement l'objet d'une réflexion confiée à une commission Santé-Justice conduite par M. Jean-François BURGELIN, procureur général honoraire près la Cour de cassation, à la demande du ministre de la justice et du ministre des solidarités, de la santé et de la famille, la mission laissera la question ouverte et ne formulera pas de proposition sur ce point.

2.1.2. – Le placement sous surveillance électronique mobile doit être limité dans la durée et si possible évolutif

2.1.2.1. - Une durée limitée

Les enseignements de l'expérience française du placement sous surveillance électronique statique et ceux des expériences anglaise et américaine de

placement sous surveillance électronique mobile ont conduit la mission à conclure que le port du bracelet électronique n'est supportable que pendant une durée limitée.

Compte tenu des contraintes physiques que constitue le port permanent du bracelet et de ses accessoires encore relativement volumineux, et compte tenu de la contrainte matérielle générée par la surveillance, tel que le respect des horaires d'assignation et des zones d'exclusion, il serait irréaliste d'envisager cette mesure pendant une durée de 10 ou 20 ans.

En effet, au-delà d'une certaine durée, variable suivant les individus et suivant le régime d'assignation et de surveillance imposé par le juge, le risque d'incidents augmente.

Rappelons que la durée maximum de placement sous surveillance électronique fixe est actuellement fixée par la loi française à 1 an. Or, en pratique, la durée moyenne du placement est de 2 mois et demi et sa durée maximale excède rarement 6 mois.

Comme le soulignent Monsieur Mickaël JANAS, juge de l'application des peines du tribunal de grande instance de Draguignan, président de l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines (A.N.J.A.P.) et Monsieur Michel FLAUDER, secrétaire général du Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (S.N.E.P.A.P.), le port du bracelet mobile sur une trop longue durée risque même d'être contreproductif en termes de réinsertion et de réadaptation sociale.

Monsieur Jean-Marie HUET, directeur des affaires criminelles et des grâces, rappelle que l'état actuel du dispositif apparaît peu compatible avec un placement de longue durée, et que cette situation semble avoir été prise en compte à l'étranger où il est limité à 2 ans.

Compte tenu de tous ces éléments recueillis tant en France qu'à l'étranger, la mission estime que la durée maximum du placement sous surveillance électronique mobile ne saurait excéder 2 années, même s'il offre plus de liberté de mouvement au condamné que le PSE statique, notamment grâce à la géo-localisation.

2.1.2.2. - Un caractère évolutif

Les fonctionnalités du PSEM lui confèrent une souplesse d'utilisation qui permet d'adapter le régime coercitif à la personnalité de l'individu et à son environnement.

Afin de rendre le PSEM supportable dans la durée, cette souplesse doit être utilisée pour donner un caractère évolutif au déroulement de la mesure.

Au fur et à mesure de son exécution de la mesure, les horaires d'assignation et les zones d'exclusion fixés par la décision initiale peuvent être ultérieurement assouplis lorsque le condamné a respecté les règles.

De la même manière le contrôle à distance, par téléphone et messages SMS, peut être allégé lorsque l'individu a prouvé qu'une certaine confiance pouvait lui être accordée.

Le contrôle a posteriori permettra, de toutes façons, de vérifier les déplacements du condamné.

En tout état de cause, le PSEM sera d'autant mieux supporté s'il présente non seulement un aspect coercitif mais également une vertu éducative. L'intérêt est d'associer l'individu à l'exécution de sa mesure, en tirant avec lui les conséquences de l'amélioration de son comportement en société.

Ainsi, l'assouplissement progressif du PSEM répond à l'objectif d'accompagnement du condamné vers la fin de la restriction de liberté et d'autonomie en aidant l'individu à changer de mode de vie et à se déshabituer de certains comportements à risque. Un PSEM réussi doit en effet permettre au condamné d'intégrer progressivement certaines normes sociales et de résister à la tentation des transgressions.

A l'inverse, les manquements, aussi minimes soient-ils, et a fortiori les alertes plus sérieuses, pourront être aussitôt sanctionnés et corrigés par un renforcement du régime de coercition et de surveillance avant qu'ils n'aboutissent à une violation grave des obligations fixées ou à la commission d'une nouvelle infraction.

Par son comportement, le condamné pourra ainsi influencer de manière perceptible sur le régime d'exécution de sa peine. En devenant acteur de l'exécution de sa peine, il conservera en même temps sa dignité.

A cet égard, Madame Isabelle FERRIER, directrice d'établissement pénitentiaire à la sous-direction de l'état major de sécurité de la direction de l'administration pénitentiaire, ancienne directrice du centre pénitentiaire de Lannemezan, a estimé que le PSEM pourrait participer à la progressivité de la réinsertion.

C'est pourquoi la mission proposera que le PSEM revête un caractère évolutif en fonction de la personnalité du condamné et de sa propre progression.

Cette progressivité est une des clés de la réussite du placement.

Elle s'inscrit en outre dans l'esprit même de la notion d'individualisation de la peine.

2.1.3. – La réussite du placement sous surveillance électronique mobile suppose l'adhésion du condamné

La mission s'est interrogée sur la possibilité d'imposer unilatéralement le PSEM aux auteurs d'infraction, notamment à ceux présentant un réel danger pour autrui.

A cet égard, les représentants d'associations de victimes, partant du principe respectable que les victimes potentielles des criminels dangereux doivent être protégées, ont proposé un PSEM dès la sortie de prison, sans même qu'il y ait lieu de recueillir le consentement de l'intéressé.

Cependant, la mission constate que le régime juridique français du PSE statique prévoit déjà l'accord obligatoire du prévenu ou du condamné. Ainsi, l'article 132-26-1 du code pénal dispose que la juridiction de jugement ne peut décider ab initio que la peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an qu'elle prononce s'exécutera sous le régime du PSE qu'avec l'accord du prévenu. Ultérieurement, le PSE, comme tout aménagement de peine, n'est prononcé qu'avec l'accord du condamné.

Ce principe se justifie par la nécessaire participation de l'individu à l'exercice de la mesure. En effet, la personne placée sous surveillance électronique reste en partie libre de ses mouvements et pourrait à loisir se défaire d'un bracelet en matière plastique. Imposer le PSE à un individu récalcitrant conduirait donc à un échec certain et rapide.

A cet égard, dès 1995, le rapport CABANEL sur la prévention de la récidive concluait à la nécessité de recueillir le consentement de l'intéressé avant de le placer sous surveillance électronique statique, après avoir constaté que telle était la règle dans l'ensemble des pays ayant mis en œuvre cette technologie.

Dans le cadre de la surveillance électronique mobile, la collaboration requise de la part de la personne placée est encore plus grande que dans le cadre du PSE fixe. En effet, outre le respect des horaires d'assignation et les contrôles téléphoniques réalisés par le personnel pénitentiaire au domicile de l'intéressé en cas d'alarme, la personne placée sous surveillance mobile est amenée à transporter le récepteur dès qu'elle sort de chez elle et à répondre à tout moment aux messages ou aux appels du personnel de surveillance, notamment pour lui demander de s'éloigner d'une zone d'exclusion ou pour lui demander des comptes sur un déplacement litigieux.

En outre, le nécessaire rechargement périodique de la batterie suppose par hypothèse l'implication personnelle et permanente de l'individu.

Le caractère très interactif de la surveillance mobile renforce la nécessité de l'adhésion de la personne et du même coup est indissociable de l'aspect éducatif qu'elle doit revêtir et du projet de réadaptation sociale qui doit être au cœur de cette mesure coercitive.

De fait, la mission a pu constater lors de ses déplacements à l'étranger que l'accord de la personne y est unanimement considéré comme indispensable.

De même, à l'occasion des auditions réalisées par la mission, la nécessité du recueil préalable du consentement a été soulignée par les représentants de la profession d'avocat et par ceux de l'association nationale des juges de l'application des peines.

Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme a considéré que le recueil du consentement était plus conforme au respect des droits de la personne humaine.

2.1.4. – Le PSEM n'étant pas adapté à toutes les personnalités, son attribution doit résulter d'un examen individuel et s'accompagner d'un suivi personnalisé

2.1.4.1. - Des personnalités inaptes au bénéfice de la mesure (les déficients mentaux, les pathologies psychiatriques lourdes, les personnalités insuffisamment structurées)

Le placement sous surveillance électronique mobile des criminels les plus dangereux, notamment des meurtriers, des auteurs de viols aggravés (commis avec arme, sur mineurs ...) et de viols multiples, et des auteurs de tortures et d'actes de barbarie, apparaît hautement souhaitable.

Toutefois, cet objectif se heurte à l'incompatibilité de certains profils de criminels avec l'usage du PSEM.

Ainsi, la mission a étudié la proposition de Monsieur BOULAY, président de l'A.P.E.V, d'imposer le PSEM aux criminels déclarés pénalement irresponsables pour troubles psychiques ou neuropsychiques ayant aboli leur discernement ou le contrôle de leurs actes (article 122-1 al 1er du code pénal) et plus généralement à toutes les personnes potentiellement dangereuses en raison de troubles mentaux ayant justifié un placement d'office en milieu psychiatrique.

Or, indépendamment du débat sur la mesure de sûreté, il apparaît que les profils psychiatriques les plus lourds, notamment les personnes atteintes de déficience mentale ou de pathologies psychiatriques sévères, sont manifestement incompatibles avec la collaboration active et l'autodiscipline constante qu'exige le placement sous surveillance électronique.

En revanche, en cas de simple atténuation de responsabilité résultant d'un trouble ayant altéré le discernement ou entravé le contrôle des actes (article 122-1 al 2 du code pénal), un placement sous surveillance électronique mobile paraît envisageable sous réserve d'une évaluation psychologique ou psychiatrique de la capacité de l'intéressé à comprendre le fonctionnement

du dispositif et à s'astreindre avec régularité aux obligations fixées. Cette mesure devra cependant être accompagnée d'un soutien psychologique et social renforcé.

Par ailleurs, compte tenu des contraintes inhérentes au bracelet électronique mobile, d'autres profils de délinquants paraissent devoir être écartés du bénéfice de la mesure. Il s'agit de ceux qui, sans relever de la psychiatrie, ont une personnalité insuffisamment structurée ou qui sont atteints de troubles du comportement ou de l'humeur.

Ainsi, la mission doit constater que les objectifs du placement sous surveillance électronique mobile appliqué aux criminels les plus dangereux ont leurs limites.

A l'inverse, à la lumière des expériences étrangères précédemment évoquées, le PSEM est apparu adapté à d'autres catégories de délinquants.

C'est ainsi qu'en Floride des auteurs de vols, de violences notamment intrafamiliales ou d'agressions sexuelles, sont placés sous bracelet électronique mobile.

En Angleterre, trois expérimentations visent actuellement les individus auteurs de violences conjugales, les récidivistes multi-délinquants (vols, cambriolages, vols de véhicules...), certains mineurs aux comportements anti-sociaux et des délinquants sexuels.

2.1.4.2. - Un nécessaire et préalable examen individuel de personnalité

Compte tenu de l'inaptitude de certains individus au port du bracelet électronique mobile, l'évaluation préalable de la personnalité des individus est apparue cruciale.

Elle peut être conduite par des travailleurs sociaux ou par des psychologues. En revanche, le recours à l'expertise psychiatrique ne sera pas toujours nécessaire. Il ne doit pas être systématique, en raison notamment de la pénurie d'experts psychiatres soulignée par le Docteur Daniel ZAGURY. Cet expert indique néanmoins que l'expertise psychiatrique s'avèrera utile dans le cadre d'un contrôle judiciaire et indispensable dans le cadre d'une demande de libération conditionnelle.

Les représentants de l'A.N.J.A.P. soulignent la nécessité qu'une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité de certains condamnés soit réalisée à un niveau régional.

La mission proposera que cette évaluation soit confiée aux centres de ressources régionaux prévus par le plan " psychiatrie et santé mentale " du ministère de la santé.

2.1.4.3. Un suivi personnalisé (soins psychologiques, psychiatriques, accompagnement professionnel et social, probation) – Une prise en charge globale.

La technique de surveillance du PSEM, aussi performante soit-elle, ne saurait remplacer l'étayage humain et les repères moraux dont les criminels ont besoin au moment de leur sortie de prison.

Le PSEM, qui est une véritable peine, constitue une expérience prégnante pour les individus qui y sont soumis et qui ne doivent donc pas être livrés à eux-mêmes. Un suivi individuel, défini au cas par cas suivant la personnalité et les besoins du délinquant, doit être mis en oeuvre.

Il pourra prendre la forme de soins psychiatriques ou psychologiques, d'un traitement de désintoxication, d'un accompagnement social, ou d'une formation professionnelle.

Cette prise en charge globale doit s'inspirer de celle qui est déjà pratiquée dans le cadre du PSE statique.

Le caractère indispensable de ce suivi est souligné par l'ensemble des professionnels entendus par la mission, notamment les représentants de l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines.

Madame Danielle RAINGEARD de la BLETTIERE, première présidente de la cour d'appel de Dijon, présidente de la Conférence des premiers présidents, et Madame Elisabeth LINDEN, première présidente de la cour d'appel d'Angers, ajoutent que le rôle de ce suivi socio-éducatif serait de préparer " l'après bracelet ".

Durée limitée, caractère évolutif et accompagnement socio-éducatif apparaissent dès lors étroitement liés.

Le suivi socio-éducatif est bien la traduction du projet de réadaptation et de réinsertion des condamnés, au cœur de la notion de peine.

En ce qui concerne les mineurs, ce soutien éducatif est encore plus nécessaire.

Ainsi, Monsieur Michel DUVETTE, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice, insiste sur la spécificité de la personnalité en construction des mineurs. Il rappelle que les mineurs peuvent d'ores et déjà être placés sous surveillance électronique statique, même si les cas sont encore rares. Il n'est pas hostile au placement des mineurs sous surveillance électronique mobile si celui-ci s'inscrit dans une démarche éducative cohérente. La mesure de surveillance ne serait qu'un des éléments de la rééducation, à la condition que soient prises en compte les contraintes particulières liées à la prise en charge des mineurs.

Sur ce dernier point, Monsieur DUVETTE fait remarquer que la cohabitation dans un même foyer éducatif avec des mineurs placés sous surveillance pourrait entraîner une stigmatisation, avec pour effet de les survaloriser (phénomène de caïdat) ou au contraire de les désigner comme boucs émissaires. Le soutien du mineur par une famille structurée lui apparaît dès lors indispensable à la réussite du PSEM.

S'agissant du traitement des violations de la mesure, Monsieur DUVETTE souligne que le principe rigide d'une sanction immédiate et radicale serait mal ressenti par des adolescents en pleine phase de structuration et de recherche de leurs limites. Ils pourraient être conduits selon lui à réagir par le défi et la provocation.

Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse ajoute enfin que le suivi éducatif du mineur placé sous bracelet mobile devrait comporter des bilans réguliers destinés à déterminer si le PSEM apporte un réel bénéfice au mineur.

La mission fait siennes toutes ces considérations et estime que le placement sous surveillance électronique mobile des mineurs devra intégrer ces paramètres et s'articuler autour d'un projet éducatif renforcé.

En conclusion, le PSEM, véritable mesure de restriction des libertés, présente un caractère pénal indiscutable et doit dès lors s'inscrire dans un cadre strictement judiciaire.

2.2. – Un nécessaire cadre judiciaire

2.2.1. L'exigence d'un cadre judiciaire résulte des auditions menées par la mission

Chacun s'accorde à considérer que le succès du PSEM n'est possible que s'il s'inscrit dans un cadre judiciaire pénal classique.

Monsieur André RIDE, procureur général près la cour d'appel de Limoges, président de la Conférence des procureurs généraux, exprime l'attachement des procureurs généraux au principe que le PSEM ne puisse être prononcé que par l'autorité judiciaire. Les procureurs généraux sont favorables au prononcé du PSEM par la juridiction de jugement à titre de suivi socio-judiciaire et par le juge de l'application des peines en tant que modalité de la libération conditionnelle.

Monsieur Jean-Marie HUET, directeur des affaires criminelles et des grâces, considère que le PSEM pourrait revêtir la forme d'une peine alternative à l'emprisonnement, d'un aménagement de peine, ou s'inscrire dans le cadre du suivi socio-judiciaire.

Les représentants d'associations de victimes, qui comptent parmi les plus fervents partisans du PSEM, sans manifester une hostilité particulière à l'égard de la notion de mesure de sûreté, marquent néanmoins leur préférence pour un cadre pénal, et plus précisément pour la peine de suivi socio-judiciaire (audition de Monsieur Jean-Pierre ESCARFAIL, président de l'A.P.A.C.S. et de Maître Didier SEBAN, avocat de la fédération d'associations de victimes CRISTAL, et audition de Monsieur BOULAY, président de l'A.P.E.V.).

De même, Madame Julie CLEMENT et Monsieur Patrick MAUDUIT, représentants du syndicat d'officiers de police SYNERGIE, estiment que le PSEM devrait s'inscrire dans le cadre de la peine de suivi socio-judiciaire. Dans le cadre de cette peine concernant les criminels et délinquants sexuels, les condamnés seraient placés sous PSEM à leur sortie de prison. En revanche, ils n'estiment pas que le PSEM puisse constituer une peine alternative à l'emprisonnement des détenus les plus dangereux.

Monsieur Jean DELPECH, directeur d'établissement pénitentiaire, ancien directeur du centre pénitentiaire de Liancourt spécialisé pour les délinquants sexuels, estime que la peine de suivi socio-judiciaire offre le cadre le plus adapté à la mise en œuvre du PSEM, la surveillance électronique n'étant pas à même d'empêcher la récidive sans un suivi médico-social parallèle.

Les représentants du Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (S.N.E.P.A.P.), qui ne cachent pas leur réticence vis-à-vis de la surveillance électronique, expriment leur conviction que le PSEM ne peut être qu'un outil électronique au service du travail social, qui doit rester prioritaire. Cette réflexion les conduit à privilégier le cadre de la peine de suivi socio-judiciaire pour la mise en œuvre du PSEM.

Monsieur Bruno THOUZELIER, représentant de l'Union Syndicale des Magistrats, affirme également une préférence pour le cadre du suivi socio-judiciaire.

Pour Monsieur Jean BERKANI, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Evreux, où est situé le centre de détention de Val de Reuil bénéficiant d'une solide expérience du PSE statique, le PSEM devrait pouvoir être prononcé par le juge d'instruction, à titre d'alternative à la détention provisoire, comme outil du contrôle judiciaire. Il devrait aussi pouvoir être prononcé par la juridiction de jugement en tant qu'alternative à l'emprisonnement et par le juge de l'application des peines en tant qu'aménagement des courtes peines.

Monsieur BERKANI précise que le PSEM pourrait être utilement prononcé dans le cadre du suivi socio-judiciaire et aussi dans celui des réductions de peines conditionnelles instaurées par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (article 721-2 du code de procédure pénale). Les juges de l'application des peines pourraient ainsi soumettre les détenus libérés en fin de peine à une mesure de PSEM pendant une durée égale au total des réductions de peines accordées.

L'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines (A.N.J.A.P.) évoque également la possibilité de prononcer le PSEM dans le cadre des réductions de peines conditionnelles.

Pour Madame Danielle RAINGEARD de la BLETTIERE, première présidente de la cour d'appel de Dijon, présidente de la Conférence des premiers présidents, et Madame Elisabeth LINDEN, première présidente de la cour d'appel d'Angers, le PSEM pourrait utilement être prononcé dans le cadre d'une libération conditionnelle. En outre, son prononcé dans le cadre des permissions de sortir permettrait d'envisager des sorties plus longues, ce qui faciliterait la préparation à la réinsertion des détenus désocialisés par une longue incarcération.

Très critique vis-à-vis du dispositif technique et très opposée à la notion de mesure de sûreté de très longue durée ajoutée à la peine, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, en la personne de Monsieur MONFORT, a fait savoir que le projet de PSEM conçu comme une peine de suivi socio-judiciaire serait à ses yeux plus acceptable, notamment s'il prévoyait le recueil du consentement de la personne.

Certains professionnels voient en outre dans le PSEM un instrument de nature à redynamiser ou re-crédibiliser l'exécution de certaines peines. C'est ainsi que Monsieur Jean-Yves BUGELLI, représentant du syndicat de fonctionnaires de police ALLIANCE, qui note les nombreuses failles du dispositif de la peine d'interdiction de séjour, dont la violation n'est souvent constatée qu'au hasard d'autres enquêtes, voit dans le PSEM le moyen de s'assurer du respect des zones d'interdiction.

Madame Nicole GUEDJ, Secrétaire d'Etat aux droits des victimes, voit également dans la surveillance électronique mobile un moyen de contribuer efficacement au respect d'une décision d'interdiction de séjour qui serait prononcée à titre de peine complémentaire dans l'intérêt de la victime. Elle précise, en effet, que nombre de victimes peinent à reprendre une vie normale après la commission de certaines infractions et vivent dans l'angoisse d'une rencontre avec leur agresseur.

Me Jacques MARTIN, avocat, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Montpellier, qui souligne le caractère restrictif de liberté du PSEM, demande que son prononcé soit réservé au juge judiciaire. Il ajoute que le PSEM doit s'inscrire dans le cadre de la procédure pénale, qui seul garantit l'exercice des droits de la défense.

Me LIGER, président de la commission des libertés et des droits de l'Homme du Conseil National du Barreau et Me PELLETIER, membre de la commission pénale de l'ordre des avocats de Paris, membre du conseil de l'ordre, indiquent que la préoccupation du barreau ne concerne pas tant le dispositif technique que l'encadrement juridique. Opposés à une mesure de sûreté, ils se prononcent en faveur du cadre pénal, et notamment de l'utilisation du PSEM comme alternative à l'emprisonnement. Le PSEM pourrait à leurs yeux être prononcé dans le cadre

d'une peine de suivi socio-judiciaire ou d'une libération conditionnelle. Ils estiment également cohérent de permettre au juge de l'application des peines de placer certains détenus sous PSEM pendant la durée d'une permission de sortir.

Me PELLETIER précise que le cadre pénal offre notamment aux individus des garanties en matière d'application dans le temps. En effet, il estime qu'en vertu du principe de non rétroactivité des lois pénales de fond plus sévères, le PSEM devrait être appliqué uniquement aux faits commis après son entrée en vigueur. A l'opposé, une mesure de sûreté s'applique quelle que soit la date de commission des faits.

Me LIGER et Me PELLETIER souhaitent donc que la mesure soit définie comme une peine ou comme un modalité d'exécution de peine.

La mission constate ainsi un réel consensus pour adopter le cadre judiciaire pénal.

2.2.2. La procédure judiciaire

Au terme de sa réflexion, la mission a acquis la conviction que la procédure pénale offrait les meilleures garanties pour que, dans la phase pré-sentencielle, sentencielle et post-sentencielle, le PSEM soit prononcé à bon escient, de manière efficace, dans le respect des droits de la défense ou du condamné, et en prenant en compte la parole et l'intérêt des victimes.

2.2.2.1. Les garanties

Le PSEM doit tout d'abord être ordonné par un juge, qui doit définir en même temps les principales modalités du déroulement de la mesure, notamment les zones d'inclusion (généralement le domicile), les horaires d'assignation à domicile, l'emploi du temps professionnel de l'intéressé, les zones d'exclusion...

Ces modalités ne doivent pouvoir être modifiées que par un juge. Le durcissement ou au contraire l'allègement des horaires d'assignation, l'extension ou la suppression des zones d'exclusion, qui touchent directement à la liberté de mouvement de la personne, doivent en effet être soumis au contrôle de l'autorité judiciaire au même titre que la décision initiale.

Enfin, le retrait ou la révocation de la mesure doivent de toute évidence relever du juge.

En effet, le statut accordé par la Constitution à l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, permet au juge de décider, en toute indépendance et à l'abri des pressions, de la nécessité du placement sous surveillance électronique d'un

individu. L'impartialité du juge garantit, d'une part, que le principe de proportionnalité de la restriction de la liberté au regard de la gravité des faits et de la menace pour l'ordre public et la sécurité des personnes sera respecté. Elle garantit, en outre, que la mesure ne sera pas galvaudée et employée par l'effet d'un principe de précaution excessif dans des cas où l'individu concerné ne présente pas de véritable et durable dangerosité nécessitant un contrôle permanent de ses déplacements.

Il est en effet de la responsabilité de l'Etat de ne pas gaspiller les deniers publics et d'éviter un développement abusif du contrôle électronique. Le PSEM doit servir à la fois d'alternative à l'emprisonnement et d'instrument de prévention de la récidive. Il ne doit pas aboutir à un accroissement de la répression sans réel bénéfice pour la société.

La décision judiciaire doit être prise au terme d'un débat contradictoire où sont entendus l'intéressé, assisté le cas échéant de son avocat, et le représentant du ministère public.

Lors de l'audience de jugement au fond, l'avocat de la partie civile est également entendu, qui fait valoir directement les observations et les demandes de la victime.

Le débat contradictoire assure le respect des droits de la défense et éclaire utilement le juge en faisant émerger la problématique de chaque affaire, notamment concernant la personnalité de l'auteur et le besoin de protection des victimes et de la société.

Enfin, la décision est susceptible d'appel de la part de l'intéressé et du ministère public. Le double degré de juridiction contribue à la qualité de la décision finale.

Ainsi, de l'instruction préparatoire à l'application des peines, la procédure pénale est de nature à assurer une bonne utilisation du PSEM.

2.2.2.2. - L'enquête préalable et le suivi par les travailleurs sociaux du ministère de la justice

L'enquête préalable est indispensable au bon déroulement de la mesure car elle seule permet une appréciation globale du profil de l'intéressé et une évaluation in situ des conditions d'application du placement sous surveillance électronique mobile. Elle est une aide à la décision pour le magistrat qui prononcera la mesure. Les agents de l'administration pénitentiaire seront partie prenante dans la mise en œuvre de la mesure de placement sous surveillance électronique mobile car le service pénitentiaire d'insertion et de probation sera chargé de l'enquête de faisabilité par le magistrat mandant.

L'enquête déterminera si la mesure de placement sous surveillance électronique mobile semble adaptée au profil du condamné et quels doivent être le degré d'implication du suivi et les contraintes à respecter.

Le travailleur social évaluera l'opportunité du placement sous surveillance électronique mobile ainsi que la compréhension du sens et de la portée de la mesure par l'intéressé.

Il devra étudier la faisabilité technique de la mesure et le sérieux du projet de réinsertion.

Il précisera, le cas échéant, la situation de la (ou des) victime(s) et proposera des lieux d'exclusion et des horaires d'assignation.

Il est souhaitable que le travailleur social rencontre l'entourage du placé afin d'expliquer la mesure, dissiper les craintes quant au fonctionnement du placement sous surveillance électronique mobile et se positionner comme l'interlocuteur référent.

Le service d'insertion et de probation devra être tenu informé régulièrement des déplacements du placé et des manquements au respect des obligations : il recevra régulièrement les données des déplacements des placés, recueillies par le prestataire, et les alarmes éventuelles en temps réel.

Il devra parallèlement, comme pour le placement sous surveillance électronique statique, effectuer un suivi socio-éducatif dans lequel l'aide technologique ne sera qu'un outil d'assistance au bon déroulement de la mesure.

Le travailleur social du service pénitentiaire d'insertion et de probation, chargé du suivi de la mesure, devra rencontrer le placé à une fréquence adaptée à la personnalité du condamné ou à la demande du magistrat. Il vérifiera le respect des obligations par des entretiens au service d'insertion et probation, au domicile ou par téléphone. Le travailleur social devra également favoriser l'insertion sociale du placé.

En cas d'incident, le service d'insertion et de probation devra interroger le placé afin d'établir un rapport au magistrat compétent.

3 - Les propositions

La mission formule **10 propositions** relatives au cadre juridique à retenir et aux moyens à mettre en œuvre.

La mission a eu le souci de faire en sorte que ses propositions s'insèrent le plus harmonieusement possible dans le droit pénal et la procédure pénale existants.

3.1. – Les propositions quant au cadre juridique

- **Proposition 1 : Un auteur consentant, une durée limitée, une victime prise en compte**

Le PSEM, qui pourrait être prononcé à tous les stades de la procédure pénale (pré-sentenciel, sentenciel et post-sentenciel) obéirait à certaines règles communes à ces différents stades, qui marqueraient ainsi l'unité de la mesure :

- **Le recueil du consentement du futur placé,**
- **Une durée de 2 ans maximum,**
- **L'enquête relative à la prise en compte de la victime** (notamment sur l'opportunité de la mesure et la définition des zones d'exclusion)

- **Proposition 2 : Les personnes susceptibles d'être placées sous surveillance électronique mobile**

Les majeurs et les mineurs peuvent être placés sous surveillance électronique mobile.

Convaincue que la mesure peut être utile pour des profils criminels aussi différents que les auteurs d'infractions sexuelles, d'enlèvements, d'actes de tortures ou de meurtres, mais également pour certains incendiaires, proxénètes, ou pour certains délinquants multirécidivistes, la mission a choisi de ne pas délimiter le périmètre matériel du PSEM par énumération des infractions pouvant donner lieu à son prononcé.

Elle a trouvé préférable de définir le champ de la mesure par le quantum de la peine maximale encourue.

Pourraient ainsi être placées sous surveillance électronique mobile les personnes ayant commis une infraction pour laquelle une peine de réclusion criminelle ou une peine d'emprisonnement d'au moins 5 ans est encourue.

Pour garantir la proportionnalité de la peine par rapport à l'infraction, il a en effet été jugé nécessaire d'écarter les auteurs des infractions les moins graves, celles qui menacent le moins l'ordre public et la sécurité des victimes. Une certaine gravité est donc requise pour justifier le recours à ce dispositif.

• **Proposition 3 : Le PSEM comme un moyen du contrôle judiciaire, une peine ou un aménagement de peine et non une mesure de sûreté**

La mission propose que toutes les juridictions pénales amenées à décider de la privation de la liberté à tous les stades de la procédure puissent prononcer le PSEM.

– Le pré-sentenciel :

• **Le contrôle judiciaire**

Le PSEM peut être ordonné par le juge d'instruction, la chambre de l'instruction ou le juge des libertés et de la détention dans le cadre du contrôle judiciaire de la personne mise en examen pour le contrôle des obligations suivantes de l'article 138 du code de procédure pénale :

- Ne pas sortir de limites territoriales déterminées (1°),
- Ne s'absenter de son domicile qu'aux conditions déterminées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention (2°),
- Ne pas se rendre en certains lieux ou ne se rendre que dans certains lieux déterminés (3°),
- S'abstenir de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées (9°),
- Se soumettre à des mesures d'examen, de traitement ou de soins (10°).

Il est à noter qu'actuellement, seule l'obligation de ne pas s'absenter de son domicile en dehors des conditions définies par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention (2°) peut être exécutée sous PSE (cf. l'avant dernier alinéa de l'article 138 du CPP).

– Le sentenciel :

La cour d'assise, le tribunal correctionnel, la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel et le tribunal pour enfants peuvent prononcer le PSEM à titre de peine dans les conditions qui seront spécifiées ci-après.

• *La peine de PSEM, une peine autonome*

Il s'agit d'une peine autonome, distincte de l'emprisonnement.

Cette peine alternative à l'emprisonnement s'inspire des exemples anglo-saxons.

Sa durée ne peut excéder 2 ans.

Sa mise en œuvre est confiée au juge de l'application des peines qui détermine, en lien avec le SPIP, les modalités pratiques d'exécution.

Le condamné doit satisfaire aux obligations prévues à l'article 132-44 du code pénal. La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut en outre lui imposer une ou plusieurs des obligations prévues à l'article 132-45.

La juridiction fixe également l'emprisonnement encouru par le condamné en cas de violation de ces obligations ou d'inexécution de la peine. Cet emprisonnement ne peut excéder 3 ans lorsque le PSEM a été prononcé pour sanctionner un délit et 5 ans lorsque le PSEM a été prononcé pour réprimer un crime.

• *Le suivi socio-judiciaire*

Le placement sous surveillance électronique mobile peut être ordonné sur décision spéciale de la juridiction de jugement ou du juge de l'application des peines à titre de modalité de la peine de suivi socio-judiciaire, dans la limite de 2 années.

La possibilité de prononcer le suivi socio-judiciaire pourrait être étendue aux auteurs d'incendies volontaires, qui souffrent parfois de troubles psychiatriques nécessitant un suivi.

• *L'interdiction de séjour*

La peine d'interdiction de séjour prévue par l'article 131-31 du code pénal peut être assortie par la juridiction de jugement d'un placement sous surveillance électronique mobile destiné à contrôler le respect de l'interdiction de paraître dans certains lieux déterminés. Le consentement de la personne est recueilli lors de l'audience de jugement.

La durée du placement ne peut excéder 2 ans.

Le suivi de la mesure est assuré par le juge de l'application des peines dans les conditions prévues par les articles 762-1 et suivants du code de procédure pénale.

Cette possibilité serait notamment adaptée aux cas des incendiaires, qui pourraient par exemple être interdits de séjour dans les forêts. Le PSEM pourrait également servir à contrôler les interdictions de séjour imposées aux proxénètes pour les éloigner de leurs anciennes zones d'influence.

– Le post-sentenciel

Le juge de l'application des peines, le tribunal de l'application des peines, la chambre de l'application des peines de la cour d'appel et son président, ainsi que le juge des enfants statuant en matière d'application des peines peuvent ordonner le PSEM dans leur champ de compétence.

• Les aménagements de peine

Les condamnés libres :

Dans le cadre de l'article 132-26-1 du code pénal, la juridiction de jugement décidera un placement sous surveillance électronique mobile lorsque la peine encourue est supérieure ou égale à 5 ans.

Dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, préalablement à la mise à exécution d'une condamnation à une peine égale ou inférieure à un an d'emprisonnement, ou lorsque la durée de la détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, le juge de l'application des peines décidera un placement sous surveillance électronique mobile.

La décision de placement sous surveillance électronique mobile ne peut être prise qu'avec l'accord du condamné préalablement informé qu'il peut demander à être assisté par son avocat.

Il est particulièrement adapté dans le cadre des violences conjugales, afin de contrôler le respect de l'obligation de ne pas rencontrer la victime.

En cas de non respect des obligations, le juge de l'application des peines peut retirer la mesure de placement sous surveillance électronique mobile.

Les condamnés détenus :

- Le placement sous surveillance électronique mobile peut être accordé par le juge de l'application des peines pour les condamnés dont **le reliquat d'emprisonnement restant à subir est inférieur ou égal à 2 ans.**

Il s'agit d'une mesure spécifiquement destinée aux moyennes et longues peines. La décision de placement sous surveillance électronique mobile ne peut être prise qu'avec l'accord du condamné préalablement informé qu'il peut demander à être assisté par son avocat.

Le condamné doit pouvoir justifier soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de son assiduité à un enseignement ou une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de son insertion sociale, soit de sa participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement médical.

Au cours de l'exécution de l'aménagement de peine, le condamné doit satisfaire à l'ensemble des mesures de contrôle prévues par l'article 132-44 du code pénal et à celles des obligations particulières prévues par l'article 132-45 du même code, ordonnées par le juge de l'application des peines .

Le placement sous surveillance électronique mobile permet de contrôler plus efficacement le respect des obligations, notamment celle de " s'abstenir de paraître en tout lieu spécialement désigné ".

Actuellement, les personnes détenues dont le reliquat de peine est supérieur à un an ne peuvent prétendre qu'à la libération conditionnelle. L'introduction de cette mesure permet d'élargir le champ des aménagements de peine pour les personnes dont le reliquat de peine est supérieur à un an et inférieur ou égal à deux ans.

Le placement sous surveillance électronique mobile permet d'avoir un aménagement de peine plus restrictif de liberté que la libération conditionnelle et d'offrir un plus large choix aux magistrats.

Ces personnes sont suivies par le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui contrôle le respect des obligations imposées par le magistrat et favorise sa réinsertion.

> La libération conditionnelle avec placement sous surveillance électronique mobile probatoire d'une durée maximale d'un an.

Le juge de l'application des peines peut admettre le condamné au bénéfice de la libération conditionnelle, sous la condition d'avoir été soumis à titre probatoire au régime de placement sous surveillance électronique mobile pour une durée n'excédant pas un an.

La décision de placement sous surveillance électronique mobile ne pourra être prise qu'avec l'accord du condamné préalablement informé qu'il peut demander à être assisté par son avocat.

La durée de la période probatoire ne doit pas excéder un an.

Le placement sous surveillance électronique mobile étant plus restrictif de liberté que la libération conditionnelle, il est intéressant d'avoir une période de test permettant d'évaluer la motivation du condamné et sa capacité à réintégrer la vie sociale tout en conservant une surveillance.

Cette mesure pourrait permettre d'augmenter le nombre de décisions de libération conditionnelle puisque, dans un premier temps, le magistrat aura un suivi plus rapproché de la personne.

> Les permissions de sortir

Le juge de l'application des peines statuant dans le cadre de l'article 712-5 du code de procédure pénale, après avis de la commission d'application des peines, peut soumettre le détenu condamné à une peine supérieure ou égale à 10 ans d'emprisonnement à une mesure de placement sous surveillance électronique mobile pendant la durée de la permission de sortir.

Cette mesure ne peut être ordonnée que pour les condamnés détenus en exécution d'une peine criminelle ou d'une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont le reliquat est supérieur ou égal à 10 ans. La décision de placement sous surveillance électronique mobile ne peut être prise qu'avec l'accord du condamné.

Cette mesure est adaptée aux délinquants dangereux pour lesquels les décisions de permission de sortir comportent davantage de risque et doit être spécialement motivée au regard de la dangerosité. Elle pourra notamment être appliquée en cas d'interdiction de rencontrer la ou les victimes pendant la permission de sortir.

• Les réductions de peine conditionnelles

L'interdiction de rencontrer la victime ordonnée par le juge de l'application des peines dans le cadre de l'article 721-12 du code de procédure pénale peut être assortie d'une mesure de placement sous surveillance électronique mobile pendant la durée correspondant au total des réductions de peine dont le condamné a bénéficié, dans la limite de 2 années.

Toutefois, l'interdiction d'entrer en contact avec la victime étant par définition décidée sans le consentement du condamné, le refus de la mesure de placement sous surveillance électronique mobile peut être sanctionné par le retrait partiel ou total des réductions de peine.

- ***Sauf en matière de contrôle judiciaire, la personne placée sous PSEM est astreinte aux obligations du régime de la mise à l'épreuve prévues à l'article 132-44 du code pénal :***

- 1^o - Répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du travailleur social désigné ;
- 2^o - Recevoir les visites du travailleur social et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;
- 3^o - Prévenir le travailleur social de ses changements d'emploi ;
- 4^o - Prévenir le travailleur social de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;
- 5^o - Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger et, lorsqu'il est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations, pour tout changement d'emploi ou de résidence.

La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut en outre lui imposer une ou plusieurs des obligations prévues à l'article 132-45 du code pénal :

- 1^o - Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- 2^o - Etablir sa résidence en un lieu déterminé ;
- 3^o - Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation ;
- 4^o - Justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;
- 5^o - Réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile ;
- 6^o - Justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ;
- 7^o - S'abstenir de conduire certains véhicules déterminés par les catégories de permis prévues par le code de la route ;

- 8^o - Ne pas se livrer à l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;
- 9^o - S'abstenir de paraître en tout lieu spécialement désigné ;
- 10^o - Ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels ;
- 11^o - Ne pas fréquenter les débits de boissons ;
- 12^o - Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;
- 13^o - S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, notamment la victime de l'infraction.
- 14^o - Ne pas détenir ou porter une arme ;
- 15^o - En cas d'infraction commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;
- 16^o - S'abstenir de diffuser tout ouvrage ou oeuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; les dispositions du présent alinéa ne sont applicables qu'en cas de condamnation pour crimes ou délits d'atteintes volontaires à la vie, d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles ;
- 17^o - Remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ;
- 18^o - Accomplir un stage de citoyenneté.

3.2. – Les propositions quant aux moyens de mise en œuvre

Un schéma figurant en annexe VI décrit ce que pourrait être l'organisation de la surveillance électronique en France en distinguant les besoins liés à l'exécution de la peine, qui relèvent essentiellement du ministère de la justice, de ceux liés à l'enquête pénale, qui relèvent essentiellement du ministère de l'intérieur.

• **Proposition 4 : La création d'une Agence Nationale de la Surveillance Electronique (A.N.S.E.)**

L'Agence Nationale de la Surveillance Electronique (A.N.S.E.), établissement public administratif, à vocation interministérielle, placé sous la tutelle du ministère de la justice et administré par un conseil d'administration dont la présidence serait confiée à un haut fonctionnaire ou à un magistrat, aurait pour missions de :

- assurer le contrôle et l'évaluation du prestataire de service privé chargé de la mise en oeuvre du dispositif de surveillance dans le cadre du placement sous surveillance électronique mobile. Le fichier géré par ce prestataire privé serait placé sous le contrôle d'un magistrat de l'A.N.S.E. Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés précisera les durées de conservation des informations enregistrées dans ce fichier ;
- engager, conduire, évaluer et valoriser des programmes de recherche appliquée portant sur le développement de matériels relatifs à des modalités technologiques d'exécution des peines (PSE, PSEM, reconnaissance vocale, reconnaissance sonore, dépistage à distance de l'alcoolémie...) ;
- engager, conduire, évaluer et valoriser des activités de recherche et d'étude en psycho-criminologie, en lien avec les universités et le ministère de la santé, portant notamment sur l'évaluation de la dangerosité et sur les auteurs d'infractions sexuelles ;
- participer à des actions de formation à destination des professionnels, notamment des magistrats et fonctionnaires du ministère de la justice, des fonctionnaires de la police nationale, des militaires de la gendarmerie nationale, des psychiatres et des psychologues intervenant dans un cadre judiciaire ;
- participer aux niveaux nationaux et internationaux, aux actions menées dans ses domaines de compétence.

Les ressources de l'A.N.S.E. comprennent les subventions, avances, fonds de concours ou participations qui lui sont attribués par l'Etat, les institutions européennes ainsi que toute autre personne publique. Elles comprennent aussi les sommes perçues en matière de formation professionnelle ou continue ainsi que les produits de l'exploitation des droits de propriété intellectuelle.

• Proposition 5 : La création d'un fichier nominatif des personnes placées sous surveillance électronique mobile

Ce fichier de police judiciaire serait une application élargie du fichier tenu par le prestataire de service pour l'administration pénitentiaire. Il suivrait le régime juridique applicable aux fichiers de police judiciaire. En effet, il apparaît nécessaire que les forces de police ou de gendarmerie disposent, à des fins d'enquête judiciaire, d'un fichier conservant les données nominatives des personnes placées **ou ayant été placées sous surveillance électronique mobile.**

• **Proposition 6 : Une nouvelle mission pour l'office central chargé des personnes recherchées ou en fuite (O.C.P.R.F.)**

L'office central chargé des personnes recherchées ou en fuite (O.C.P.R.F.) pourrait se voir confier une nouvelle mission pour l'utilisation des données du PSEM dans le cadre des enquêtes judiciaires. Son personnel disposerait d'un accès direct aux données du fichier afin de répondre aux demandes des services de police et des unités de gendarmerie. Ses effectifs pourraient être complétés par un agent de l'administration pénitentiaire pour faciliter les échanges d'information avec l'administration pénitentiaire.

• **Proposition 7 : Une nouvelle mission d'évaluation de la dangerosité des condamnés pour les prochains centres de ressources régionaux**

L'évaluation de la dangerosité des criminels et des auteurs d'infractions sexuelles, avant le prononcé d'un aménagement de peine pour les condamnés détenus, pourrait être confiée aux centres de ressources régionaux dont la création est prévue par le ministère de la santé.

• **Proposition 8 : Le choix d'un prestataire de service privé**

A l'instar du placement sous surveillance électronique statique, l'administration n'est pas à même de fournir le matériel de surveillance. En conséquence, le recours à un prestataire de service privé sous contrat chargé de mettre à la disposition des autorités françaises le matériel de surveillance électronique (un logiciel de surveillance, des équipements de surveillance), d'en assurer la maintenance et de former les agents utilisateurs est nécessaire.

Avant de commencer la rédaction du cahier des charges d'un contrat de marché public, il conviendra d'attendre la finalisation totale du cadre juridique qui sera retenu.

Par ailleurs, il y aura lieu de prévoir une étude approfondie concernant la fiabilité et le degré de sécurisation des systèmes.

• **Proposition 9 : Création d'un corps spécialisé d'agents de surveillance au sein de l'administration pénitentiaire, un nouveau métier pénitentiaire, de nouvelles ressources**

Les agents de l'administration pénitentiaire seront au cœur de la mise en œuvre de la mesure de placement sous surveillance électronique mobile.

Le métier d'agent centralisateur de PSE (ACP) a émergé avec le développement et la nouvelle organisation du placement sous surveillance statique. Il conviendra d'utiliser les ressources humaines déjà existantes et de les compléter plus particulièrement en matière d'insertion.

• **Proposition 10 : La nomination d'un chef de projet entouré d'une équipe pluridisciplinaire**

Cette nomination est essentielle pour mettre en œuvre un projet d'une grande complexité supposant de nombreux interlocuteurs.

Un chef de projet PSEM sera nommé au sein de l'administration pénitentiaire. Il sera assisté d'une équipe pluridisciplinaire, associant des professionnels des différents ministères concernés (Justice, Intérieur, Recherches et Universités...).

Ce pôle thématique devra préparer les textes législatifs et réglementaires et organiser la phase d'expérimentation du dispositif.

Il aura aussi pour mission d'évaluer les besoins humains et budgétaires, de rédiger le cahier des charges du marché public et d'en suivre la réalisation.

Il devra enfin mettre en place les structures de mise en œuvre du PSEM.



Georges FENECH
Député du Rhône
Membre de la commission des lois
Chargé de mission par le Premier ministre.