

Strasbourg, 16 octobre 2012
pc-cp\docs 2012\pc-cp (2012)7f rév2

PC-CP (2012) 7 rév 2

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

Conseil de coopération pénologique
(PC-CP)

CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS
SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

Document établi par
Mike Nellis et Dominik Lehner

Champ d'application

Le présent document a pour but de proposer un ensemble de règles et de normes professionnelles et éthiques dont l'application permettra aux autorités nationales de veiller à un usage juste, proportionné et efficace de différentes formes de surveillance électronique dans le cadre du processus de justice pénale, dans le plein respect des droits des personnes concernées.

Il vise également à attirer l'attention des autorités nationales sur la nécessité, dans le cadre de la surveillance électronique, de prendre garde à ne pas compromettre le développement de relations professionnelles constructives entre les suspects et les auteurs d'infraction et les agents compétents avec qui ils sont en contact, d'autant que cette surveillance ne peut se substituer à ces relations. Il est à souligner que le placement sous contrôle électronique peut être une mesure utile en complément des moyens existants de prise en charge directe de tout suspect ou auteur d'infraction sur les plans social et psychologique.

Définitions

« **Surveillance électronique** » est un terme général par lequel on désigne diverses formes de suivi de la localisation, des déplacements et du comportement spécifique de personnes dans le cadre du processus de justice pénale. Les formes de surveillance électronique actuellement utilisées sont le suivi par radio, le suivi biométrique et le suivi par satellite. Elles requièrent généralement un dispositif attaché à la personne surveillée et suivi à distance (voir informations plus détaillées en annexe).

Selon les pays, le placement sous surveillance électronique peut être utilisé dans l'un ou plusieurs des cas ci-après :

- au stade préparatoire du procès pénal, en tant que condition d'une libération sous caution¹ ;
- en tant que condition d'un sursis ou de l'exécution d'une peine de prison ;
- en tant qu'unique moyen d'exécution d'une peine de prison ou d'une mesure pénale² ;
- en association avec d'autres interventions de probation ;
- en tant que mesure préparatoire à la libération³ ;
- dans le cadre d'une libération conditionnelle ;
- en tant que mesure intensive d'orientation et de contrôle pour certains types d'auteurs d'infraction après leur sortie de prison ;
- en tant que moyen de surveiller les mouvements des auteurs d'infraction incarcérés à l'intérieur de la prison et/ou dans le périmètre de la prison ouverte⁴.

Si la surveillance électronique est considérée comme une modalité d'exécution d'une peine de prison dans certaines juridictions les auteurs d'infraction placés sous surveillance électronique sont considérés comme des détenus.

Dans certaines juridictions, elle est gérée par les services pénitentiaires, les services de probation ou de police ou un autre organisme public compétent ; dans d'autres, elle est mise en œuvre par des entreprises privées dans le cadre d'un contrat de sous-traitance avec un organisme public⁵.

Dans certaines juridictions, le suspect ou l'auteur d'infraction porteur du dispositif contribue aux frais de fonctionnement ; dans d'autres, le coût de la surveillance électronique est exclusivement pris en charge par l'Etat.

La surveillance électronique, lorsqu'elle est organisée et mise en œuvre à bon escient et de façon proportionnée, peut:

- a) faciliter le maintien ou le retour des suspects et des auteurs d'infraction au sein de la société, tout en renforçant leur capacité à satisfaire à certaines conditions spécifiques ;
- b) contribuer à la prévention de la récidive à plus long terme, et
- c) réduire le nombre de détenus.

¹ En tant que liberté sous caution ou en remplacement d'une modalité de détention avant le procès.

² Sans être combiné avec d'autres interventions ou mesures de prise en charge.

³ Par exemple permission de sortie, travail à l'extérieur de la prison, rencontres avec les services sociaux ou de probation etc.

⁴ Ce document ne traite pas de l'utilisation intra-muros de la surveillance électronique.

⁵ Selon la règle 69 de la Recommandation Rec(92)16, « [I]es frais d'exécution ne doivent pas, en principe, être mis à la charge du délinquant ».

« **Organisme fournissant l'équipement de surveillance électronique** » : en général⁶, une entreprise privée qui produit, commercialise, vend ce type d'équipement et en assure la maintenance.

« **Organisme chargé de contrôler les personnes sous surveillance électronique** » : organisme public ou privé qui contrôle la localisation, les déplacements ou le comportement spécifique d'un suspect ou d'un auteur d'infraction sur une période spécifiée.

« **Service de probation** » : organe responsable de l'exécution en milieu ouvert de sanctions et de mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Ses missions comprennent un ensemble d'activités et d'interventions destinées notamment à assurer un suivi et à offrir des conseils et une assistance en vue de l'intégration sociale des auteurs d'infraction et à contribuer à la sécurité collective. Il peut aussi, suivant le système juridique national, remplir une ou plusieurs des fonctions suivantes : informer et conseiller les autorités judiciaires et les autres autorités décisionnaires pour les aider à prendre des décisions équitables en connaissance de cause ; guider et soutenir les auteurs d'infraction pendant leur détention pour préparer leur libération et leur réinsertion ; suivre les personnes bénéficiant d'une libération anticipée et leur apporter une assistance ; mettre en œuvre des interventions de justice réparatrice ; offrir une assistance aux victimes d'infractions.

Un service de probation peut aussi, suivant le système juridique national, être « l'organisme chargé de contrôler les personnes sous surveillance électronique ».

Éléments à prendre en compte concernant l'utilisation de la surveillance électronique :

- Les types, la durée maximale et les modalités de mise en œuvre de la surveillance électronique dans le cadre de la justice pénale doivent être précisés dans la loi.
- Les décisions de placement ou de cessation du placement sous surveillance électronique devraient être prises par un juge ou pouvoir faire l'objet d'un réexamen judiciaire⁷.
- Lorsque la surveillance électronique est utilisée dans la phase préliminaire au procès en tant qu'alternative à la détention provisoire, il faut veiller à ne pas élargir son application à des infractions pour lesquelles la loi ne prévoit pas de détention provisoire.
- Le type et les modalités de la surveillance électronique devraient être proportionnés, pour ce qui est de la durée et du degré d'intrusion, à la gravité de l'infraction présumée ou commise, tenir compte de la situation personnelle de l'intéressé et être régulièrement réexaminés.
- La surveillance électronique ne doit pas être mise en œuvre d'une manière qui restreigne les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée au-delà de ce qui est prévu dans la décision imposant cette mesure. La taille de la zone concernée par l'interdiction de fréquentation et la durée de mise à l'écart de l'espace public sont à cet égard particulièrement importantes.
- Le placement sous surveillance électronique doit tenir compte de son impact sur les intérêts des tiers sur le lieu de résidence dont le suspect ou l'auteur d'infraction est tenu à l'écart.
- Le placement sous surveillance électronique et sa mise en œuvre ne doivent donner lieu à aucune discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur de peau, la nationalité, la langue, la religion, l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, l'appartenance à une minorité nationale ou l'état physique ou mental.
- La surveillance électronique peut certes être un moyen d'assurer un contrôle et de prévenir la commission d'infractions pendant la durée d'application de la décision. Mais, lorsqu'on recherche un effet plus durable de prévention de la récidive, la surveillance électronique devrait toujours être assortie d'autres interventions professionnelles visant à faciliter la réinsertion sociale des auteurs d'infraction.
- Lorsque des organismes du secteur privé participent à la mise en œuvre des décisions de placement sous surveillance électronique, il incombe aux autorités publiques de veiller à ce que les personnes concernées soient traitées de manière appropriée, conformément aux normes éthiques et professionnelles internationales les plus élevées.

⁶ En Fédération de Russie, c'est une société d'État rattachée au Service fédéral de l'exécution des peines.

⁷ Dans la plupart des pays européens la surveillance électronique est assortie d'autres sanctions ou mesures de probation imposées par le pouvoir judiciaire.

- Les autorités publiques devraient veiller à ce que toutes les informations relatives à la participation du secteur privé à la mise en œuvre de la surveillance électronique soient transparentes et accessibles au public.
- Le traitement et l'accessibilité partagée des données collectées dans le cadre de la surveillance électronique devraient être spécifiquement régis par la loi et des sanctions effectives devraient être prévues en cas d'utilisation abusive.
- Les agents chargés de la mise en œuvre des décisions de placement sous surveillance électronique devraient être en effectif suffisant et convenablement formés pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions avec professionnalisme. Les questions relatives à la protection des données devraient figurer au programme de la formation.

Annexe 1

Types de surveillance électronique

Les différentes technologies de SE ont des conséquences pratiques et éthiques diverses pour la supervision des délinquants. La localisation par satellite par exemple n'est pas en fait un système unique. Elle présente un certain nombre de possibilités, de types d'utilisation et de permutations dont certains pourraient être considérés comme moins acceptables que d'autres du point de vue éthique. L'utilisation des technologies modernes de SE peut aussi poser des problèmes de protection des données. Les nouvelles technologies qui continuent d'apparaître sont de plus en plus perfectionnées ; il conviendrait, dans la mesure du possible, d'étudier à l'avance leurs implications sur le plan éthique.

Le suivi électronique par fréquence radio suppose le port d'un bracelet à la cheville qui émet un signal qu'un émetteur-récepteur placé au domicile du délinquant reçoit. Tant que le délinquant demeure à proximité de l'émetteur-récepteur, sa présence à son domicile est enregistrée au centre de surveillance par l'intermédiaire soit du système de téléphonie fixe, soit du système de téléphonie mobile. La technologie des fréquences radio peut être utilisée pour contrôler les assignations à résidence ou les couvre-feux la nuit. Cette forme de surveillance électronique demeure la plus courante. Des bracelets électroniques portés au poignet sont disponibles lorsque pour des raisons de santé ils sont préférables à ceux portés à la cheville.

La localisation par satellite, associée à la technique de localisation par téléphone mobile, permet de contrôler l'endroit où se trouve une personne ou de suivre ses déplacements sur la surface de la terre, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur, mais pas nécessairement sous terre. Elle suppose le port d'un bracelet à la cheville (parfois accompagné d'un ordinateur placé à la ceinture) qui permet de recevoir et de trianguler les signaux émis par des satellites à défilement (actuellement le système américain de positionnement universel (GPS)) et les pylônes de transmission de téléphonie mobile, de télécharger le lieu où se trouve un délinquant et de le transmettre à un centre de surveillance par le système de téléphonie mobile. Ce suivi peut se faire en « temps réel » de sorte que le centre de surveillance sait toujours immédiatement où se trouve le délinquant. Le centre peut aussi connaître les déplacements du délinquant rétrospectivement, ces derniers étant établis (et analysés) quelques heures plus tard. Certains systèmes associent la surveillance immédiate et rétrospective et d'autres permettent d'envoyer des messages aux délinquants pour leur donner des instructions. Une personne suivie par satellite doit passer une partie de la journée à recharger la pile qui alimente le dispositif qu'elle porte. Lorsque ce dernier est constitué d'une seule pièce, la personne est littéralement tenue de rester connectée au système électrique pour le recharger. Les techniques de suivi peuvent servir à surveiller les personnes assignées à résidence, à suivre tous les déplacements d'une personne et à créer des zones d'exclusion (secteurs où des infractions ont été commises, quartiers d'anciennes victimes) interdites aux délinquants. La technologie de suivi par satellite peut aussi servir à protéger les victimes ; celles-ci doivent alors porter un appareil qui les avertit de la proximité du délinquant. Certains systèmes de suivi par satellite peuvent être associés à un logiciel de cartographie qui indique l'emplacement de scènes de crimes récentes, ce qui permet de voir si le délinquant était à proximité du lieu du crime au moment où il a été commis. Ces données peuvent servir, lors de procédures, à incriminer la personne ou à la mettre hors de cause.

La vérification de la voix est une forme de surveillance électronique qui utilise la signature vocale biométrique propre à une personne. Cette signature est enregistrée au moment de la condamnation. A chaque fois que le centre de surveillance téléphone au délinquant, la voix de celui-ci est comparée à la signature vocale stockée dans l'ordinateur tandis que l'endroit où se trouve le téléphone qu'utilise le délinquant est enregistré simultanément. La vérification de la voix peut servir à contrôler la présence d'une personne à un endroit précis ou à suivre ses déplacements, par exemple vers un bureau de placement. Etant donné qu'elle ne suppose pas le port d'un appareil, il n'y a pas de risque de stigmatisation ou d'assimilation à un trophée ; c'est la raison pour laquelle certains experts pensent qu'une vérification de la voix est une forme plus acceptable de surveillance électronique pour les délinquants mineurs et jeunes.

Le contrôle de l'alcoolémie à distance existe sous deux formes. La première relie un éthylotest à une surveillance électronique par fréquence radio, plus particulièrement l'émetteur-récepteur, au domicile du délinquant. Le centre de surveillance appelle le délinquant de façon aléatoire et lui demande de souffler dans l'éthylotest ; le résultat peut être transmis immédiatement par ligne terrestre. Le délinquant qui utilise l'éthylotest est identifié par une technologie de vérification de la voix, par photographie, ou par une technologie de reconnaissance faciale (biométrie).

La deuxième forme de contrôle de l'alcoolémie à distance est mobile et n'exige pas du délinquant qu'il reste à un endroit précis. Elle suppose que le délinquant porte un bracelet à la cheville qui détecte la présence d'alcool dans son système par la peau et télécharge périodiquement les données qui sont transmises au

centre de surveillance par l'intermédiaire du système de téléphonie mobile. Ce contrôle peut être utilisé pour les délinquants dont les infractions sont liées à la consommation d'alcool lorsque le tribunal leur a interdit de boire de l'alcool pendant la période de la supervision ou a demandé aux personnes chargées d'exercer la supervision de les aider à réduire leur consommation. Certains délinquants apprécient cette technologie parce qu'elle les aide à gérer eux-mêmes leur consommation d'alcool.

Signalement à une borne informatique : il s'agit d'une forme de surveillance électronique mise en place dans les locaux du service de probation et manifestement destinée à aider les agents de probation à gérer un grand nombre de cas, en particulier des petits délinquants, à un moment donné du processus de supervision. Lorsqu'ils font rapport à un service de probation au lieu de rendre compte directement à un agent de ce service, les délinquants doivent être reliés à une borne informatique (analogue à un distributeur automatique de billets). La machine leur demande de répondre à certaines questions concernant leurs activités récentes et peut contenir des instructions de l'agent de probation. Le délinquant s'identifie (son identité est vérifiée) par une empreinte digitale même s'il est aussi possible d'utiliser une empreinte vocale.

Il ressort clairement de ce qui précède que les différents types de technologie de surveillance sont désormais combinés dans le cadre de la surveillance électronique, par exemple biométrie et localisation, et si notre intention est d'étudier les implications éthiques de ces technologies pour les délinquants, nos observations sur la biométrie en général ne sauraient être exhaustives.

Une note sur les organisations commerciales participant à la surveillance électronique

Il existe essentiellement deux types de sociétés privées impliqués dans l'approvisionnement de surveillance électronique. Tout d'abord, les fabricants de technologies (qui produisent de l'équipement - matériel et logiciel, qui forment le personnel public pour l'installer, qui fournissent des services de soutien technique et qui gèrent les centres de surveillance). Deuxièmement, les fournisseurs de services complets (qui emploient des agents de surveillance sur le terrain et basés dans les centres, installent des équipements, gèrent des centres de contrôle et qui peuvent parfois être impliqués dans les aspects juridiques de la révocation, fournissant des preuves techniques de transgression en ce qui concerne les délinquants qui ne sont pas surveillés autrement que par surveillance électronique). Tous les pays ont besoin d'un certain degré de partenariat entre leurs fournisseurs de surveillance électronique et les entreprises de télécommunications nationales (par exemple en termes d'accès aux réseaux fixes et téléphones cellulaires) et, dans certains pays, ces sociétés peuvent être engagées pour fournir elles-mêmes des services de surveillance, en achetant ou en louant des équipements de fabricants de technologies et travaillant en collaboration avec les organismes d'État. Il est judicieux de dire que le fonctionnement efficace de la surveillance électronique est dépendant et contraint par la qualité technique et l'efficacité administrative des infrastructures de télécommunication existantes. Certaines des plus grandes sociétés mondiales impliquées dans la prestation de services complets peuvent également fabriquer leur propre technologie. Ces grandes entreprises peuvent également être impliquées dans des activités de sécurité et de surveillance au sens large (gardiennage et gestion CCTV), dans l'approvisionnement de prisons privées, dans l'approvisionnement de fonctions « back-office » pour les forces de police et un éventail de ce qui a été jusqu'ici considéré comme services de probation définis par la loi – placement dans des centres d'hébergement et travaux d'intérêt général. Les deux fabricants de technologies et fournisseurs de services peuvent également être impliqués dans l'approvisionnement de surveillance électronique dans les domaines de télésoins et de télésanté (surveillance des sites et des "signes de vie" de personnes âgées ou de personnes atteintes de démence) : la recherche et le développement technologique dans le domaine de surveillance électronique chevauchent les domaines de la santé et de la justice pénale.