



Surveillance électronique d'auteurs de faits de violence intrafamiliale

1. Introduction

« L'exécution effective et rapide des peines et principalement celle des courtes peines de prisons constitue une nécessité afin de rendre sa crédibilité au système pénal. Pour ce faire, dans le contexte actuel de surpopulation carcérale, la surveillance électronique constitue un outil qu'il convient de privilégier. Cette circulaire vise à optimiser l'exécution des peines pour les condamnés à des peines n'excédant pas trois ans et pour qui, sauf exception, la surveillance électronique doit devenir la norme en matière d'exécution de peine. »¹

Suite à l'introduction de différentes modifications de la politique menée par le ministre de la justice, la surveillance électronique permet de veiller à ce que, dorénavant, toutes les peines de prison entre 6 mois et 3 ans puissent à nouveau également être exécutées. Afin que le processus d'attribution de la surveillance électronique se déroule plus facilement, diverses mesures ont été prises. Ces mesures ont cependant aussi pour effet que certains problèmes se posent dans la pratique lorsque des auteurs de faits de violence intrafamiliale sont actuellement placés sous surveillance électronique.

Ci-dessous, nous décrivons la situation telle qu'elle se présentait avant l'introduction de la nouvelle circulaire ministérielle du 17 juillet 2013. Ensuite, nous abordons les changements ayant été introduits et les problèmes qu'ils ont engendrés.

Législation en la matière

- Circulaire ministérielle n° 1803 (III) du 25 juillet 2008 relative à la réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines.
- Circulaire ministérielle n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013 relative à la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement lorsque l'ensemble des peines en exécution n'excède pas trois ans d'emprisonnement.
- Loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice (1). Titre II – La détention sous surveillance électronique.
- Circulaire N° 2/2014 du Collège des Procureurs Généraux près les cours d'appel concernant la détention préventive sous surveillance électronique

¹ Introduction de la circulaire ministérielle n°: ET/SE-2 du 17 juillet 2013 relative à la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement lorsque l'ensemble des peines en exécution n'excède pas trois ans d'emprisonnement.

2. Historique : comment se présentait la situation avant la nouvelle circulaire ?

La circulaire du 25 juillet 2008 décrivait les dispositions légales pour les condamnés à une ou plusieurs peine(s) privative(s) de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins.

En cas de surveillance électronique, il existe deux exigences de base afin de garantir un bon déroulement de la surveillance électronique, à savoir :

1. Le condamné doit donner son accord sur les instructions standard ;
2. **l'accord des cohabitants majeurs** concernés au quotidien par l'exécution d'une surveillance électronique est indispensable.

Pour les condamnés à une peine privative de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins, deux procédures s'appliquent selon que la décision est prise par le directeur de la prison ou par le Service des Cas Individuels (SCI).

Le directeur de la prison prend la décision pour les condamnés à une ou plusieurs peine(s) privative(s) de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins, à l'exception :

- des condamnés pour des faits d'abus sexuel² ;
- des personnes n'ayant pas de titre de séjour valable en Belgique.

Dès réception de la demande écrite de surveillance électronique du condamné, le directeur de la prison demande **une enquête sociale** au CNSE³, qui, à son tour, la transmet au directeur de la maison de justice compétente. **L'enquête sociale comprend** au moins les éléments pertinents suivants de nature à éclairer l'autorité mandante sur :

- les conditions matérielles dans lesquelles la surveillance électronique sera exécutée ;
- **l'accord des éventuels cohabitants majeurs** ;
- l'attitude du condamné par rapport à la mesure proposée ;
- la possibilité pour le condamné de subvenir à ses besoins ;
- **l'occupation journalière utile**. Celle-ci sera déterminée dans la décision du directeur de la prison et
 - est orientée sur la réinsertion professionnelle ou éducative (travail, formation, bénévolat, recherche d'emploi) ;
 - ou est orientée sur la **situation familiale** (soutien des cohabitants s'il s'agit d'une femme ou un homme au foyer) ;
 - ou est justifiée par une situation spécifique telle l'invalidité, la maladie à long terme ou la pension de retraite ou de survie, pour autant que ces situations soient dûment attestées ;
- **le contexte familial**;

² Sont considérés comme des condamnés pour des faits d'abus sexuel : les condamnés subissant une peine pour des faits visés aux articles 372 à 388 du Code pénal s'ils ont été commis sur des mineurs ou avec leur participation.

³ Centre National pour la Surveillance électronique : le service au sein du Service Public Fédéral Justice compétent pour la mise sur pied et le suivi de la surveillance électronique.

- le lieu de résidence et l'environnement dans lequel la surveillance électronique va se dérouler. Si le condamné vit seul, l'assistant de justice doit s'assurer que les conditions matérielles requises à la surveillance électronique sont remplies ;
- **la nature des faits commis ;**
- le risque manifeste que le **condamné mette gravement en péril l'intégrité physique de tiers ;**
- le risque de **perpétration de nouvelles infractions graves ;**
- le risque qu'il **importune les victimes ;**
- l'attitude du condamné à **l'égard des victimes et des faits ayant entraîné la condamnation.**

Le Service des Cas Individuels prend la décision de surveillance électronique pour les condamnés à une ou plusieurs peine(s) privative(s) de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins :

- condamnés pour des faits d'abus sexuel⁴ ; ne possédant pas de titre de séjour valable en Belgique.

Dès réception de la demande écrite de surveillance électronique du condamné, le directeur de la prison demande, par fax, **une enquête sociale** au CNSE, qui, à son tour, la transmet au directeur de la maison de justice compétente. Cette enquête comprend les mêmes éléments que ceux décrits ci-dessus.

L'enquête sociale comprend ces éléments afin que l'autorité mandante puisse se faire une meilleure idée du dossier individuel.

⁴ Circulaire ministérielle n°ET/SE-2 du 17 juillet 2013 relative à la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement lorsque l'ensemble des peines en exécution n'excède pas trois ans d'emprisonnement.

3. La nouvelle circulaire ministérielle et ses conséquences

Depuis l'introduction de la nouvelle circulaire ministérielle⁵, différentes modifications ont été apportées aux dispositions légales décrites ci-dessus. Il existe deux procédures, selon que la décision d'octroyer ou non la surveillance électronique est prise par le directeur de la prison ou par la direction Gestion de la détention (ci-après DGD).

Sauf si le condamné concerné subit une ou plusieurs peine(s) dont le total dépasse 1 an d'emprisonnement principal pour des faits visés aux articles 372 à 386 du Code pénal commis à l'égard de mineurs, **le directeur de la prison**, dès que le condamné est écroué ou que sa ou ses condamnation(s) à une peine privative de liberté est ou sont passée(s) en force de chose jugée, prend différentes mesures.

3.1. La surveillance électronique s'effectue au domicile

Si le **condamné indique son propre domicile** comme adresse où se déroulera la surveillance électronique, nous voyons qu'aucun contact quel qu'il soit n'est établi avec les cohabitants majeurs. Il en résulte que le condamné peut être placé sous surveillance électronique dans son habitation sans que la victime de faits de violence intrafamiliale n'ait eu la moindre possibilité de se prononcer dans le cadre de cette procédure.

Il se crée par conséquent un problème de taille lorsque les partenaires ont un domicile commun, vu que l'auteur des faits peut réintégrer ce domicile sans concertation à ce propos. Souvent, les victimes ont longuement hésité avant de finalement prendre la décision de déclarer les faits de violence intrafamiliale à la police. Dès lors, un très mauvais signal est émis à l'égard de ces victimes en renvoyant aussi rapidement l'auteur de faits de violence (souvent même sans l'accord des cohabitants) chez lui et en l'y plaçant sous surveillance électronique. En effet, il s'avère que les victimes ont besoin d'une période de « time out »⁶ pour se remettre de la violence (qui, souvent, durait déjà depuis longtemps) et que les assistants sociaux ont besoin de temps pour pouvoir établir un planning de sécurité. Le but ne peut pas être que les victimes doivent elles-mêmes quitter l'habitation parce que leur partenaire est placé sous surveillance électronique. On remarque également que la situation de la surveillance électronique entraîne un stress accru et peut renforcer le risque de violence intrafamiliale.

En cas de surveillance électronique *au domicile propre* : on ne demande même pas l'accord de la victime. Sans thérapie de l'auteur des faits ou médiation, il se crée un risque élevé de récidive.

⁵ Circulaire ministérielle n°ET/SE-2 du 17 juillet 2013 relative à la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement lorsque l'ensemble des peines en exécution n'excède pas trois ans d'emprisonnement.

⁶ La période durant laquelle la victime ne cohabite plus avec l'auteur des faits (p.ex. du fait de la détention)

3.2. La surveillance électronique ne s'effectue pas au domicile

*« Dans l'hypothèse où le condamné n'est pas domicilié à l'adresse où se déroulera la surveillance électronique, le directeur de la prison doit s'assurer - **par téléphone** - de l'**accord d'un cohabitant majeur** domicilié à cette adresse ou d'un responsable de l'institution où le condamné résiderait.*

Si cet accord n'est pas acquis et que le condamné n'est pas en mesure de proposer un autre lieu de résidence adapté à l'exécution de la surveillance électronique, la peine sera subie en prison. »

Si l'on indique l'**adresse de domicile du partenaire**, il faut obligatoirement demander cet accord. Nous voyons néanmoins que, pour arriver initialement à une condamnation pour violence intrafamiliale, il s'agit toujours de formes graves de violence intrafamiliale. Il s'agit en particulier d'un délit où l'on assiste à un rapport de force inégal dans la relation entre la victime et l'auteur des faits, eu égard à la lourde dépendance de la victime. **Étant donné l'angoisse et la forte dépendance de la victime, le risque qu'elle donne, contre son gré, son accord concernant cette demande est extrêmement élevé.** Avant l'application de la nouvelle circulaire, un assistant de justice rendait visite à l'entourage du condamné afin d'avoir une idée globale de la situation au sein du foyer. Actuellement, cette pratique en est réduite à un seul entretien téléphonique. Le caractère anonyme et impersonnel (vu que l'appel téléphonique est donné par une personne que la victime ne connaît pas et dont elle n'entendra probablement plus jamais parler) risque d'avoir pour effet que, par manque de confiance, la victime n'ose pas confier qu'il est question de violence intrafamiliale et que, en fait, elle estime que la surveillance électronique n'est pas une solution appropriée.

De plus, lorsque le partenaire ne vit pas à cet endroit-là, nous remarquons (eu égard aux conditions malgré tout limitées associées à la surveillance électronique) que l'auteur des faits de violence intrafamiliale peut à nouveau tenter de joindre la victime de différentes manières et qu'il se crée un **risque de « stalking » (harcèlement)**. Selon les assistants sociaux, il apparaît clairement que les victimes de faits de violence intrafamiliale ont besoin de temps et d'espace pour retrouver une certaine tranquillité.

En cas de surveillance électronique *dans un autre domicile* : on appelle la victime pour obtenir son accord. Ici s'agit ici de cas très graves de violence intrafamiliale de sorte qu'il est quasiment impossible pour la victime de ne pas donner son accord. Il peut également se créer un risque important de « stalking » (harcèlement).

3.3. Disparition de l'enquête sociale

3.3.1. *Généralités*

La nouvelle circulaire ministérielle a pour conséquence que la surveillance électronique sera systématiquement choisie comme mesure d'exécution de peines allant de 6 mois à 3 ans. Les listes d'attente qui résultaient du manque de capacité dans les maisons de justice disparaissent, car l'enquête sociale devient l'exception plutôt que la règle. Cette politique est justifiée par le fait que, dans la grande majorité des enquêtes sociales ayant été exécutées, il semble ne pas y avoir eu de contre-indications.

Bien que cela semble être une bonne solution pour lutter contre l'impunité et renforcer la crédibilité du système judiciaire, nous remarquons des signaux émanant de la pratique⁷ et indiquant que ces adaptations sont extrêmement préjudiciables pour les victimes d'actes de violence intrafamiliale. La violence dans la sphère privée est la forme de violence la plus présente dans notre société. Elle concerne toutes les classes socio-économiques et toutes les cultures⁸. La (quasi-) disparition des enquêtes sociales en cas de mise sous surveillance électronique d'auteurs de faits de violence condamnés à des peines de prison de moins de 3 ans a pour effet que les victimes de violence intrafamiliale⁹ se retrouvent dans une situation extrêmement précaire.

« L'imposition de conditions particulières n'a lieu qu'à titre exceptionnel, lorsque le directeur de prison estime qu'elles sont indispensables. Dans ces cas, il est nécessaire que le directeur de prison dispose d'une enquête sociale afin d'imposer de conditions particulières. Dans ces cas, le directeur de prison adresse un rapport au directeur régional compétent dans lequel :

(1) il expose les motifs pour lesquels il estime que des conditions particulières sont nécessaires ;

(2) il émet un avis quant à l'opportunité de mettre le condamné en interruption de peine.

Le directeur régional communique sa décision au directeur de la prison dans les meilleurs délais. En cas d'une décision positive pour (1), le directeur de la prison demande par fax une enquête sociale au directeur de la maison de Justice compétente. Dans les 14 jours ouvrables de la réception de l'enquête, le Directeur de Prison prend une décision motivée d'octroi ou de refus de la surveillance électronique. »

Théoriquement, il subsiste toujours une possibilité d'ordonner une enquête sociale lorsque le directeur de la prison **semble la trouver indispensable**. La pratique démontre que cela n'a cependant plus jamais lieu¹⁰. Cette enquête est fortement déconseillée et aucun critère d'exclusion n'est prévu. En outre, il ressort également que, souvent, les directeurs de prison n'ont pas été informés des problèmes intrafamiliaux de sorte qu'ils n'ont d'autre choix que de prendre une décision non informée.

La nouvelle circulaire a pour conséquence que les assistants de justice, lors du déroulement de la surveillance électronique, sont uniquement en contact avec l'auteur des faits et non plus avec la victime et ce, même si leur tâche d'origine est plus large. En outre, leur rôle étant réduit en matière de surveillance électronique, la réinsertion de condamnés ne fait plus l'objet d'un suivi. Par l'application de la nouvelle circulaire, la surveillance électronique est extrêmement standardisée et il n'est plus question que de conditions générales. Des suites de la (quasi-)disparition de l'enquête sociale, des mesures individuelles qui feront office de conditions pour passer la période de surveillance électronique ne seront pratiquement pas appliquées.

⁷ Directrice de la Maison de Justice d'Anvers (Veerle Pasmans), CPAS d'Anvers (Ines Conderaerts), projet CO3 : L'Organisation Client centrale entre trois partenaires. Un projet pilote coordonné par la Ville d'Anvers et la Province d'Anvers dans le cadre duquel des collaborateurs issus de trois domaines (police/justice, aide et administration) s'engagent conjointement à mettre un terme à la violence au sein des familles (Pascale Franck, Pieter-Jan Buyse), Groupe directeur supra-local CO3 (Liesbeth Wyseur)

⁸ Service de la Politique criminelle : http://www.dsb-spc.be/web/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=83

⁹ Nous n'entendons pas par-là les faits décrits aux articles 372 à 388 du Code pénal, commis à l'égard de mineurs, mais bien ceux auxquels une enquête sociale obligatoire s'applique encore et toujours (voir préambule).

¹⁰ Entretien avec le directeur de prison

De cette manière, on laisse passer une chance de s'attaquer à la problématique des conditions associées à la surveillance électronique. Ainsi se crée une situation où la surveillance électronique subsiste en soi comme seul mécanisme de contrôle et selon laquelle les condamnés sont replacés auprès des victimes de violence intrafamiliale sans prévoir le suivi et le traitement nécessaires.

Il n'est jamais question de thérapie de l'auteur des faits : comme il n'est plus question d'enquête sociale, il n'y aura également pas de mesures individuelles associées à la surveillance électronique, de sorte telle qu'une thérapie de l'auteur des faits ne sera pas possible non plus.

3.3.2. Exception

La **seule exception** qui soit faite concernant la suppression de l'enquête sociale est dans le cas de délits de **violence sexuelle à l'égard de mineurs**. Dans ce qui suit, on peut voir quelles sont les contre-indications légales qui ont été déterminées pour que la surveillance électronique ne se déroule pas dans le cas d'auteurs de délits de ce type.

*« Si le condamné concerné subit une ou plusieurs peines dont le total dépasse 1 an d'emprisonnement principal pour des faits visés aux **articles 372 à 388 du Code pénal commis à l'égard de mineurs**, le directeur de la prison, dès que le condamné est écroué ou immédiatement après que son jugement ou arrêt est passé en force de chose jugée, informe le condamné des caractéristiques de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines. »*

*Dès que le condamné marque son accord pour subir sa peine en surveillance électronique, **le directeur de la prison demande par fax une enquête sociale** au directeur de la maison de justice compétente. Dans les 14 jours ouvrables de la réception de l'enquête sociale, le directeur de la prison rend son avis motivé à la Direction Gestion de la Détention (DGD). Il rend un avis positif concernant l'octroi de la surveillance électronique s'il n'existe **pas de contre-indications** auxquelles la fixation de conditions particulières individualisées ne puisse répondre.*

Ces **contre-indications** portent sur :

- **le point de vue des éventuels cohabitants majeurs ;**
- **le contexte familial ;**
- **le lieu de résidence et l'environnement ;**
- **la nature des faits commis ;**
- **le risque manifeste que le condamné mette gravement en péril l'intégrité physique de tiers ;**
- **le risque qu'il commette des infractions graves ;**
- **le risque que le condamné se soustraie à l'exécution de sa peine ;**
- **l'attitude du condamné vis-à-vis de sa (ses) victime(s).**

*Dans les 14 jours ouvrables de la réception du dossier, **la DGD prend une décision motivée d'octroi ou de refus de la surveillance électronique**. La surveillance électronique est octroyée s'il n'existe pas de contre-indications auxquelles la fixation de conditions particulières individualisées ne puisse répondre. »*

4. Recommandations

Il semble manifestement que la nouvelle circulaire soit une arme à double tranchant. D'une part, elle vise à un objectif noble axé sur la lutte contre l'impunité et, d'autre part, elle a pour effet que l'on ne tient pas suffisamment compte des victimes de faits de violence intrafamiliale.

4.1. Solutions structurelles

Si nous considérons tout ce qui a été exposé ci-avant, force nous est de conclure qu'il n'existe qu'une seule solution structurelle pour résoudre les problèmes qui découlent de la nouvelle circulaire. Il est en tout cas inacceptable que les auteurs de faits de violence intrafamiliale qui se voient frappés d'une peine de prison de moins de 3 ans puissent être placés sous surveillance électronique au domicile de la victime.

La circulaire ET/SE-2 du 17/07/2013 doit être adaptée de sorte telle que la surveillance électronique en cas de faits de violence intrafamiliale ne puisse plus se dérouler au domicile de la victime.

En outre, ces auteurs ne devraient jamais être libérés sous surveillance électronique sans qu'il n'ait été question d'enquête sociale. Cela donne un mauvais signal aux victimes et elles n'auront jamais l'opportunité de se remettre de ces événements. Il est important que l'on reprenne également ces délits dans l'exception décrite au point 3.3.2.

L'exception qu'on fait concernant la suppression de l'enquête sociale (pour la violence sexuelle à l'égard de mineurs) doit être étendue à tous les délits de violence intrafamiliale.

4.2. Solutions quick-win temporaires

Si cela ne peut être réalisé à court terme, nous proposons différentes mesures comme solution intermédiaire afin de remédier aux problèmes rencontrés par les victimes de faits de violence intrafamiliale.

Il n'est plus opportun de faire dépendre la décision de surveillance électronique de l'accord d'une victime étant donné que, souvent, les victimes se trouvent dans une situation d'extrême dépendance et que, généralement, il leur est impossible de donner un accord honnête et volontaire. Il semble que l'enquête sociale soit toujours nécessaire à la préparation de la surveillance électronique d'auteurs de faits de violence intrafamiliale. À cet effet, il faut également tenir compte des connaissances des assistants de justice en matière de violence intrafamiliale et il convient d'investir dans une formation de qualité.

Quoi qu'il en soit, l'accord de surveillance électronique ne doit plus dépendre des victimes. Une enquête sociale s'impose, tout comme une formation de qualité des assistants de justice en matière de violence intrafamiliale.

À l'avenir, le directeur de prison devra pouvoir disposer d'informations suffisantes lors de la prise de sa décision d'imposer des conditions spéciales (et, par conséquent, de pouvoir ordonner une enquête sociale). Pour obtenir ces informations, il convient de mettre en place un meilleur flux d'informations entre le parquet et la prison ou avec d'autres services confrontés à la violence entre partenaires¹¹. Il faut veiller à ce que, au moment où un condamné demande d'être placé en surveillance électronique, toutes les informations dont le parquet dispose concernant ces formes de violence parviennent au directeur de la prison.

Fournir suffisamment d'informations au directeur de prison par le biais d'une collaboration avec le parquet et d'autres services.

Outre ces initiatives préventives, il est également nécessaire que les condamnés de faits de violence intrafamiliale qui sont placés sous surveillance électronique continuent à faire l'objet d'un suivi des maisons de justice afin d'essayer d'éviter qu'ils ne commettent à nouveau ces formes de violence. L'importance de la thérapie des auteurs en cas de violence familiale ne pourra jamais être assez soulignée.

Une thérapie des auteurs des faits et un suivi doivent être associés à la surveillance électronique.

¹¹ Exemple projet pilote CO3

5. Résumé

5.1. Les problèmes

- **En cas de surveillance électronique *au domicile propre* : on ne demande même pas l'accord de la victime. Sans thérapie de l'auteur des faits ou médiation, il se crée un risque important de récidive.**
- **En cas de surveillance électronique *dans un autre domicile* : on téléphone à la victime pour obtenir son accord. Il s'agit ici de cas extrêmement graves de violence intrafamiliale de sorte qu'il s'avère quasiment impossible que les victimes ne donnent pas leur accord. Il peut se créer un risque important de « stalking » (harcèlement).**
- ***Il n'est jamais question de thérapie de l'auteur des faits* : comme il n'est plus question d'enquête sociale, il n'y aura plus non plus de conditions individuelles associées à la surveillance électronique, de telle sorte qu'une thérapie de l'auteur des faits ne sera pas possible non plus.**

Suite à l'introduction de la surveillance électronique comme forme de détention provisoire, les problèmes actuels qui surviennent lors du placement des auteurs de violence intrafamiliale sous SE, surviendront à une échelle plus importante. En introduisant cette loi, le législateur visait principalement les dossiers où le risque de nouveau délit pouvait être repoussé par une « détention à domicile ». Dans l'exposé des motifs, il fait même référence au cas précis de la violence intrafamiliale. À raison, la circulaire du collège des procureurs se demande si cet exemple est correct, vu que ce sont des délits qui peuvent souvent être commis au domicile. La COL 2/2014 estime qu'il est important de choisir minutieusement le lieu de l'assignation à domicile dans les cas de violence intrafamiliale.

- **Lors de l'entrée en vigueur de la *loi sur la détention provisoire du 27 décembre 2012*, la surveillance électronique peut également être appliquée comme modalité d'exécution de la détention provisoire et les problèmes existants iront croissants. Des solutions s'imposent d'urgence !**

5.2. Recommandations

5.2.1. Solution structurelle

- La circulaire ET/SE-2 du 17/07/2013 doit être adaptée afin que la surveillance électronique en cas de violence intrafamiliale ne puisse plus se dérouler au domicile de la victime.
- L'exception qu'on fait concernant la suppression de l'enquête sociale (pour la violence sexuelle à l'égard de mineurs) doit être étendue à tous les délits de violence intrafamiliale.

5.2.2. Solutions quick-win temporaires

- Quoi qu'il en soit, l'accord de surveillance électronique ne doit plus dépendre des victimes. Une enquête sociale s'impose, tout comme une formation de qualité des assistants de justice en matière de violence intrafamiliale.
- Fournir suffisamment d'informations au directeur de prison par le biais d'une collaboration avec le parquet et d'autres services.
- Une thérapie de l'auteur des faits et un suivi doivent être associés à la surveillance électronique.