



**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif
au plan d'action du service pénitentiaire**

(Du 17 avril 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Axe prioritaire du programme de législature 2005-2009, le secteur pénitentiaire a fait l'objet, ces sept dernières années, d'un concept global visant à donner les moyens au canton de Neuchâtel de remplir cette mission régaliennne de l'Etat conformément à ses obligations légales et à ses engagements concordataires. Le concept développé reposait sur trois axes et proposait des améliorations sensibles en dotant ce secteur des bases légales nécessaires à son bon fonctionnement, en revoyant la structure de son service et de ses établissements ainsi qu'en rénovant et en agrandissant les établissements pénitentiaires existants pour faire face aux nouvelles exigences et engagements du canton. Pour une bonne partie, ce concept global a pu être mis en œuvre. Toutefois, certaines conséquences non attendues de l'application du nouveau droit des sanctions, du nouveau code de procédure pénale ainsi que la forte augmentation des journées de détention et divers événements propres à notre canton en ont ralenti sa réalisation.

Parmi ceux-ci, la fuite d'un détenu de l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB) lors d'une conduite en juin 2011, qui n'a par chance pas récidivé au cours de sa cavale, a mis en lumière le risque que peut présenter la mise en œuvre, sur le territoire cantonal, des missions de sécurité élevée. Les conclusions du rapport d'enquête administrative voulue par le Conseil d'Etat ainsi que le rapport relatif au projet de construction mandaté par le chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances, ont révélé que si des efforts importants avaient été faits, des améliorations sensibles devaient encore être apportées si l'on voulait prévenir un tel événement et éviter qu'il subsiste un risque important pour la sécurité du public de même que pour le personnel pénitentiaire.

Compte tenu de l'augmentation des cellules de détention suite aux travaux de transformation et de rénovation des prisons mais aussi en regard des exigences requises en matière carcérale, les moyens mis à disposition dans le domaine pénitentiaire sont encore insuffisants dans notre canton pour répondre aux dispositions prévues par le code pénal, pour assurer, dès aujourd'hui, l'exécution des sanctions et pour procéder, dès 2014, à l'augmentation de la quotité de détention, indispensable en regard de la hausse importante des journées de détention dans le concordat latin et en Suisse en général.

Dans un contexte politique et social toujours plus exigeant en matière de sécurité, de nouvelles mutations sont impératives si l'on veut que le canton de Neuchâtel ne s'engage dans une impasse qui le conduira inéluctablement à une impossibilité d'exécuter ses sanctions pénales.

A ce jour déjà et principalement en raison du manque de ressources, le canton de Neuchâtel n'est en effet plus en mesure de faire exécuter les courtes peines privatives de liberté. A brève échéance, le canton devra redéfinir les critères de placement des condamnés en milieu fermé sécurisé faute de place cantonale et concordataire.

Cette situation n'est toutefois pas propre au canton de Neuchâtel. Tous les cantons et en particulier les cantons latins rencontrent d'importantes difficultés à remplir leurs missions d'exécutions des sanctions. Parmi eux, le canton de Neuchâtel est le premier canton romand à avoir élaboré, au printemps 2012, un plan d'action. Au vu de la situation financière difficile de ce canton et de la nécessité de respecter les mécanismes de frein à l'endettement, ce plan d'action n'a pas pu être initié en 2013 pour être opérationnel en 2014, comme demandé par le service pénitentiaire. Le Conseil d'Etat entend néanmoins le mettre en œuvre aussi rapidement que possible au vu du contexte pénitentiaire actuel d'une part, mais des impératifs budgétaires et besoins pour l'ensemble de l'Etat d'autre part. Dès lors, ce plan d'action ne pourra commencer à déployer ses effets qu'en 2015 pour autant que les ressources nécessaires puissent être accordées dans le cadre du processus budgétaire 2014. Les conséquences de cet état de situation, en regard de la surpopulation carcérale et des risques qu'elle présente, demeurent préoccupantes.

Ce rapport a pour objectif de présenter au Grand Conseil ce plan d'action, lequel consiste en une série de mesures élaborées sur la base des recommandations de deux expertises visant à répondre a minima aux exigences légales et à la prévention des risques que présentent les missions concordataires de sécurité élevée sur notre territoire.

Les quarante-quatre recommandations émises dans les deux rapports ont fait l'objet d'une analyse approfondie au sein des entités du service pénitentiaire et dans le cadre des partenariats cantonaux. Le résultat de ces analyses a mis en évidence les problématiques touchant toutes les entités du service, soit la direction de celui-ci, l'office d'application des peines et mesures (ci-après OAPM), l'Établissement de détention La Promenade (ci-après EDPR), l'Établissement d'exécution de peines de la Ronde (ci-après EEPR), l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue (ci-après EEPB) et finalement, le secteur des soins médicaux.

Une réflexion plus globale a dès lors été menée en termes de propositions de mesures, sériées en neuf grands axes de travail:

- 1. les établissements de détention : mission, capacité d'accueil et concept;*
- 2. l'office d'application des peines et mesures: mission et partenariats intercantonaux;*
- 3. les infrastructures;*
- 4. les ressources humaines et la formation du personnel;*
- 5. les moyens techniques de communication et la sécurité du personnel;*
- 6. le système de contrôle interne et la gestion des risques;*
- 7. le service de médecine pénitentiaire;*
- 8. les mesures de sécurité publique.*

Les propositions de mesures figurant dans le présent rapport ont finalement été soumises aux deux experts chargés de l'enquête administrative et du rapport relatif à la construction et à la rénovation de l'EEPB. Les experts ont examiné conjointement ces propositions et ont validé, sous réserve des chiffres relatifs aux ressources: "... le plan

présenté tient compte de l'ensemble des recommandations formulées dans les deux expertises" (cf.: courrier du 8 mai 2012 de MM. Rouiller et Nuoffer, annexe 6).

Le but de ce rapport vise également à informer le Grand Conseil que le service pénitentiaire ne remplit actuellement pas de manière satisfaisante les missions de protection de la collectivité et d'exécution des sanctions qui sont les siennes, en regard de l'ensemble des moyens dont il dispose.

Compte tenu de la situation décrite plus haut, et compte tenu également des recommandations émises par les deux experts mandatés par le Conseil d'Etat et par le Département de la justice, de la sécurité et des finances, il est urgent qu'une réflexion de fond soit portée sur la politique criminelle et sécuritaire afin de prendre des mesures permettant de réduire les risques et mettre en œuvre les dispositions légales cantonales, concordataires et fédérales. A défaut, il s'agira pour le moins pour le Grand Conseil de définir les priorités et les prestations qu'il entend confier au service pénitentiaire dans le cadre de sa stratégie sécuritaire cantonale.

1. INTRODUCTION

1.1. Concept pénitentiaire

En dépit de réformes successives et d'une révision approfondie de la législation et de la réglementation cantonale applicable à ce domaine, le service pénitentiaire rencontre toujours d'importantes difficultés à remplir de manière satisfaisante les missions qui lui sont confiées par le droit fédéral, concordataire¹ et cantonal.

Ces difficultés, se traduisant par des événements très médiatisés, ont été identifiées dès 1997 par les experts chargés de l'analyse des infrastructures et du fonctionnement de l'EEPB. Leurs conclusions, très sévères, avaient conduit le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à prendre des mesures d'amélioration sur le plan de la sécurité passive et dynamique permettant à l'EEPB de poursuivre sa mission dans des conditions difficiles mais relativement acceptables.

Ces mesures n'ont toutefois pas été suffisantes pour procéder à une transition définitive vers la mise en œuvre des prestations attendues d'un secteur dont la mission de privation de liberté présente au quotidien de nombreux risques pour la sécurité publique.

Axe prioritaire du programme de législature 2005-2009, le secteur pénitentiaire a fait l'objet, ces sept dernières années, d'un concept global visant à donner les moyens au canton de Neuchâtel de remplir cette mission régaliennne de l'Etat conformément à ses obligations légales et à ses engagements concordataires. Le concept développé reposait sur trois axes et proposait des améliorations sensibles en dotant ce secteur des bases légales nécessaires à son bon fonctionnement, en revoyant la structure de son service et de ses établissements ainsi qu'en rénovant et en agrandissant les établissements pénitentiaires existants pour faire face aux nouvelles exigences et engagements du canton.

Le Grand Conseil a ainsi été amené à se prononcer sur ces choix notamment en adhérant au concordat latin sur la détention pénale des mineurs en juin 2007 (rapport 07.018), en adoptant la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté des mesures

¹ Décret du 27 juin 2007 portant adhésion du Canton de Neuchâtel au Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et jeunes adultes dans les cantons latins du 10 avril 2006.

pour les personnes adultes (LPMPA) en mars 2008 (rapport 07.042) ainsi que le rapport sur le projet de construction et de rénovation des prisons (rapport 08.009).

Pour une bonne partie, ce concept global a pu être mis en œuvre. Toutefois, certaines conséquences non attendues de l'application du nouveau droit des sanctions, du nouveau code de procédure pénale ainsi que la forte augmentation des journées de détention et divers événements propres à notre canton en ont ralenti sa réalisation.

Parmi ceux-ci, la fuite de J.-L. B. en juin 2011, qui n'a par chance pas récidivé au cours de sa cavale, a mis en lumière le risque que peut présenter la mise en œuvre, sur le territoire cantonal, des missions de sécurité élevée. Le rapport d'enquête administrative et le rapport relatif au projet de construction, ont révélé que si des efforts importants avaient été faits, des améliorations sensibles devaient encore être apportées si l'on voulait prévenir dans la mesure du possible un tel événement et éviter qu'il subsiste un risque important pour la sécurité du public et pour le personnel pénitentiaire.

1.2. Une mission régalienne de l'Etat : contexte neuchâtelois et latin

Dans un contexte politique et social toujours plus exigeant en matière de sécurité, de nouvelles mutations devront dès lors encore s'opérer afin que le canton de Neuchâtel ne s'engage dans une impasse qui le conduira inéluctablement à une impossibilité d'exécuter ses sanctions pénales.

A ce jour, le canton de Neuchâtel n'est en effet plus en mesure de faire exécuter les courtes peines privatives de liberté principalement en raison du manque de ressources nécessaires. A brève échéance, le canton devra redéfinir les critères de placement des condamnés en milieu fermé sécurisé faute de places cantonales et concordataires.

Dans ce contexte, les difficultés du service pénitentiaire et la nature de ses missions placent au centre du débat la question de la crédibilité de la politique sécuritaire de notre canton. La sécurité publique repose sur une chaîne pénale qui comprend la police, la justice, l'exécution des sanctions pénales et l'assistance de probation. Ces quatre grands domaines, leurs missions et leurs actions sont interliés et forment le socle de la politique sécuritaire cantonale. Négliger un de ces acteurs revient à mettre en échec l'action des trois autres.

En outre, il y a lieu ici de rappeler que le domaine de la sécurité est une tâche régalienne de l'Etat, dont le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont garants, et qu'en ce sens, la mission sécuritaire est du ressort de leurs prérogatives exclusives. Il est également lieu de rappeler que la sécurité est un droit fondamental des citoyens, même si l'on ne saurait exclure toute forme de risques.

Aujourd'hui, le manque de stratégie en matière de politique criminelle cantonale et l'insuffisance d'attribution de ressources pourtant nécessaires à l'accomplissement de la mission du domaine pénitentiaire commence à remettre en question l'action de la police, à affaiblir la justice et pourrait décrédibiliser durablement les autorités administratives et politiques de notre canton.

Par ailleurs, le gouvernement souhaite éviter au canton de Neuchâtel de vivre des événements tels que ceux qui ont touché notamment le canton de Vaud ou le canton d'Argovie qui ont dû déplorer récemment la mort, dans des circonstances dramatiques, d'une personne détenue (affaire S. Vogt) et d'une jeune fille de seize ans (affaire Lucie), avant de prendre toute la mesure des risques pour la sécurité publique que présente la mise en œuvre des missions d'exécutions des sanctions sans moyens suffisants et infrastructures adéquates.

Dans un contexte où tous les cantons rencontrent d'importantes difficultés à remplir leurs missions d'exécution des sanctions, le canton de Neuchâtel est le premier canton romand à avoir élaboré, au printemps 2012, un plan d'action. Toutefois, en regard des difficultés financières de notre canton, sa mise en œuvre n'a pas pu débuter en 2013 comme prévu initialement. Compte tenu des impératifs sécuritaires et budgétaires auxquels il est confronté, le Conseil d'Etat prévoit une entrée en vigueur progressive de ce plan d'action, qui ne pourra vraisemblablement pas commencer à déployer l'essentiel de ses effets avant 2015. En regard de la surpopulation carcérale et des risques qu'elle présente, la situation reste pour le moins préoccupante dans notre canton.

Par ailleurs, plusieurs cantons romands ont suivi la dynamique neuchâteloise et proposent des mesures de résolution concrètes visant à résoudre durablement les problématiques du domaine carcéral. Le canton de Genève a présenté à l'automne une planification de la détention 2012-2022. Estimant actuellement un manque de 400 places et prévoyant un manque de 500 places en 2022, il prévoit le doublement de sa capacité de détention pénale passant de 561 places en 2012 à 1019 places en 2017. Il prévoit également un taux d'encadrement de 0,76 (taux recommandé: 0,6 pour 1 détenu) et la révision de ses infrastructures pénitentiaires qualifiées de dépassées. Ce plan d'action a été accepté par le Conseil d'Etat au mois de décembre 2012 et présenté au Grand Conseil genevois dans le courant du premier trimestre 2013.

Le canton de Vaud, grand canton pénitentiaire, prépare pour 2014 la création de 100 places supplémentaires, examine la possibilité de créer un hôpital carcéral et prévoit également d'améliorer ses infrastructures dépassées pour certaines. Le canton de Fribourg prévoit la création de 50 à 60 places de détention en milieu fermé pour les personnes condamnées à une mesure prévue à l'article 59 (CPS) et la création d'un service de médecine pénitentiaire. Enfin, le canton du Jura examine un projet de rénovation et de construction de nouvelles structures de détention.

Toutefois, ces projets de développement des infrastructures dans les cantons romands ne suffiront pas à satisfaire les besoins de l'ensemble des cantons concordataires.

De plus, en conséquence immédiate de l'affaire J.-L. B. et des autres affaires évoquées plus haut, les grands cantons pénitentiaires examinent avant tout les alternatives qui permettront de diminuer les risques sur leurs propres territoires et s'acheminent vers une logique de partage des risques par l'ensemble des cantons romands.

Ainsi, à l'instar des autres cantons concordataires, le service pénitentiaire du canton de Neuchâtel doit aujourd'hui impérativement s'interroger sur la politique sécuritaire cantonale et les ressources qu'il entend y consacrer. Il doit également anticiper les changements majeurs qui se profilent en terme d'évolution de la criminalité, de flux migratoire et d'adaptation des dispositions légales, prévoir d'ores et déjà la stratégie et les moyens qui seront indispensables pour atteindre le niveau d'exigence qu'il aura défini en matière de sécurité publique pour les années à venir.

Le présent rapport a dès lors pour objectif de restituer au Grand Conseil une analyse globale de l'application des sanctions pénales dans le canton de Neuchâtel et dans le concordat latin. Cette analyse traitera du contexte général de la détention s'agissant des incidences du nouveau code pénal, du contexte de surpopulation carcérale, de l'évolution de la délinquance et des profils des personnes condamnées. En regard de cette analyse, ce rapport a enfin pour finalité de proposer des mesures concrètes qui permettront à l'autorité politique de définir les objectifs et les prestations relatives à l'application des sanctions pénales dans le cadre des missions du service pénitentiaire et dans le cadre d'une politique générale de sécurité publique.

2. LES FAITS

Le 27 juin 2011, un détenu dangereux (J.-L. B.), incarcéré à l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue à Gorgier, prenait la fuite lors d'une sortie accompagnée dans la région de Provence/VD, alors qu'il était accompagné de deux agents de détention. Un important dispositif de recherches a été mis en place, mobilisant les polices neuchâteloise et vaudoise ainsi que les gardes-frontières et la gendarmerie nationale française. Le fuyard a été interpellé le 1er juillet 2011 aux Rasses/VD.

Vu la dangerosité avérée du détenu, interné aujourd'hui en application de l'article 64 alinéa 1 du code pénal (CP), le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les circonstances dans lesquelles cette sortie avait été décidée et sur le dispositif sécuritaire mis en place. Une enquête administrative avait alors été ordonnée au mois de juillet 2011.

3. LES ENQUÊTES

L'enquête administrative² a été confiée au professeur Claude Rouiller, ancien président du Tribunal fédéral, pour faire la lumière sur ces événements, proposer des recommandations au Conseil d'Etat afin d'éviter qu'une telle fuite, dans de semblables circonstances, ne se reproduise. L'expert Rouiller a rendu son rapport d'enquête le 18 octobre 2011.

Les conclusions du rapport d'enquête font apparaître des dysfonctionnements en termes de procédures, de communication interne et externe ainsi que des carences s'agissant de compétences spécialisées, de formation des collaborateurs et de ressources. De ces conclusions découlent onze recommandations génériques et vingt-huit "sous-recommandations" qui constituent les axes de travail de ce plan d'action.

En outre, dans le contexte d'une déstabilisation de l'établissement de détention par la démission du directeur et de son adjoint, du blocage de l'ensemble des sorties des personnes détenues et les risques d'incidents sécuritaires induits par cette situation de crise, la direction du service a pris la décision de bloquer temporairement les travaux de rénovation qui devaient notamment débiter dans les secteurs cellulaires.

Profitant de cette interruption et, à la lumière des recommandations de l'expert Rouiller et du rapport interne du service pénitentiaire, le chef du DJSF, a mandaté un expert externe en la personne de M. Henri Nuoffer, président de la Conférence concordataire latine (CCL) et secrétaire général de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP), pour mener une expertise relative au projet de transformation et de construction de l'établissement³. Le mandat de cette expertise s'est principalement centré sur la question des cellules doubles, en regard du nombre de places, de la mission de sécurité élevée et du profil des personnes en exécution de longues peines ou internées. Il a par ailleurs porté son examen sur la question du nombre de places concordataires annoncées pour 2015, de l'infrastructure générale et des ressources à disposition.

² Rapport de l'organe d'enquête administrative spéciale désigné par la République et Canton de Neuchâtel à la suite de l'évasion, du 27 juin 2011 au 1^{er} juillet 2011, d'un détenu dangereux incarcéré aux fins de son internement (art. 64 al. 1 CP) à l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue, du 18 octobre 2011 (ci-après Rapport Rouiller).

³ Rapport à l'attention du mandant, Monsieur Jean Studer, Conseiller d'Etat, Chef du DJSF (NE) – Évaluation de l'EEPB « Bellevue », Henri Nuoffer, SG de la CLDJP, 15.12.2011 (ci après rapport Nuoffer).

Au terme de son analyse, l'expert Nuoffer émet vingt-deux recommandations portant spécialement sur la mission de l'établissement, sa capacité d'accueil et des surfaces disponibles, sur le concept institutionnel et les exigences de l'Office fédéral de la justice en la matière ainsi que sur la formation et la dotation de l'établissement. Sur cette base, il propose une révision du projet de construction permettant l'adaptation des structures architecturales à la mission de l'EEPB.

Les deux enquêtes ont dès lors conduit le Conseil d'Etat à présenter deux rapports liés: l'un porte sur une information de la situation générale du domaine pénitentiaire, de son incidence sur la politique sécuritaire cantonale et sur des propositions de mesures d'amélioration. L'autre porte sur la révision du projet de rénovation et de construction de l'EEPB et sur une nouvelle étape des travaux de l'Établissement de détention La Promenade (ci-après EDPR), incidence organisationnelle et financière directe de la surpopulation carcérale cantonale et concordataire.

4. ETAT DE SITUATION DE LA DETENTION EN SUISSE ET DANS LES CANTONS CONCORDATAIRES LATINS

4.1. État de situation des condamnations et de la détention en Suisse

Au milieu des années 80, on dénombrait chaque année un peu plus de 45.000 condamnations d'adultes. En 2010, ce chiffre avait plus que doublé pour atteindre 98.000 condamnations d'adultes. Les peines pécuniaires ou jour-amendes ont été les sanctions les plus répandues en 2010. 86% des 98.200 condamnations prononcées à l'encontre des adultes ont donné lieu à ce type de peine. 85% des peines pécuniaires prononcées étaient assorties d'un sursis. 9% des condamnations ont débouché sur une peine privative de liberté et 4% sur un travail d'intérêt général (source: OFS).

Parallèlement, de 2001 à 2011, on observe en Suisse une diminution importante du nombre de prisons (affectation en régime ouvert et fermé). Cette diminution est explicable en grande partie par une meilleure rationalisation des lieux de détention et la suppression de prisons "régionales" ou de "district", souvent dotées d'infrastructures vétustes et non conformes aux dispositions légales en vigueur.

Toutefois, on observe également que cette rationalisation a conduit à une diminution du nombre de places de détention. L'augmentation du nombre de détenus s'est par conséquent traduite par une hausse du taux d'occupation significative sur une période de 10 ans.

	2001	2012	en %
Nbre d'établissements de privation de liberté (toute affectation confondue, régime ouvert et fermé)	148	109	-26%
Capacité	6634	6978	+5%
Effectif de détenus	5161	6599	+28%
Taux d'occupation	70,2%	94,6%	+35%

(Source: OFS, état de la banque de donnée au 1.12.2012)

Par ailleurs, la Suisse compte 7 établissements fermés, nombre inchangé depuis 10 ans. Durant la même période, la capacité d'accueil de ces établissements est passée de 1423

places à 1478 places pour un effectif de détenus (au 1.12.2011) qui a augmenté de 1332 à 1406 (+582) et un taux d'occupation qui a lui aussi augmenté de 82,7 % à 93,5 %.

4.2. Exécution des peines: incarcérations, effectifs moyens, journées de détention

	2001	2011	en %
Incarcération	5.369	8.546	+59%
Effectif moyen	3.044	3.872	+27%
Journée de détention (en milliers)	1.099	1.406	+28%
Durée moyenne de séjour	202	160	-21%

(Source: OFS, état de la Banque de donnée au 16.08.2012)

On observe ainsi que le nombre d'incarcérations est en augmentation importante ainsi que l'effectif moyen du nombre de détenus. Plus en détail, les chiffres relatifs au genre de décision permettent de mettre en évidence que ce sont principalement les peines anticipées, les peines privatives de liberté de substitution, et les conversions d'amendes qui ont conduit à l'augmentation importante du nombre d'incarcération.

4.3. Exécution des peines: incarcération selon le genre de décision

Genre de décision	2001	2011	en %
Mesures stationnaires	153	77	-50%
Peines privatives de liberté	2708	2621	-3%
Peines privatives de liberté et révocation de sursis	742	537	-28%
Révocation de sursis, peines privatives de liberté de substitution	395	1238	+213%
Conversions d'amendes, lois cantonales	1124	3161	+181%
Autres décisions, décisions anticipée de peine	247	912	+269%
Total	5369	8546	+59%

4.4. État de situation de la détention dans les cantons concordataires latins

Dans le concordat latin, on observe la même stabilité du nombre de places de détention sur une dizaine d'années que dans toute la Suisse alors que le nombre de places pour 100.000 habitants ne suit pas la courbe démographique mais tend plutôt à la baisse. Parallèlement, le taux d'occupation progresse logiquement avec le taux de condamnations, le taux de peines privatives de liberté et le nombre de journées de détention.

4.4.1. Nombre de places de détention, population et taux d'occupation

	2001	2011	2012	En % (2001-2012)
Nbre de places de détention	2052	2174	2203	+7,4%
Nbre de places pour 100'000 habitants	97	92	93	-5,1%
Taux d'occupation	82,3 %	89,3%	104,2	+26,6%

(Source: statistiques CLDJP, 2012)

4.4.2. Nombre de journées de détention dans les établissements concordataires latins

Total général	2001	2011	2012	en % (2001-2012)
Nbre de journées de détention avant jugement	226.000	258.000	343.000	+51,8%
Nbre de journées d'exécution de sanctions pénales	307.000	447.000	481.000	+56,7%
Total général	533.000	705.000	824.000	+54,6%

(Source: Statistique CLDJP, décembre 2012)

(Voir annexe 7)

4.5. Surpopulation carcérale: des origines multiples

Criminalité et évolution des profils des personnes détenues

L'augmentation de la délinquance et l'évolution des profils des personnes commettant des infractions est une des causes directes de la surpopulation carcérale. Le rapport annuel 2011 relatif aux statistiques policières (SPC) fait état d'une augmentation du nombre d'infractions dénoncées de 5,5% par rapport à 2010. Cette augmentation est principalement due à une hausse des infractions contre le patrimoine d'environ 25% alors que les infractions contre l'intégrité physique et la LStup restent stables.

Par ailleurs, le rapport relève que "si l'on considère les chiffres sous l'angle de la nationalité et du statut de séjour, il apparaît que dans les infractions au code pénal, les prévenus faisant partie de la population résidente permanente ont diminué, aussi bien chez les suisses (-2317 prévenus) que chez les étrangers (-1104 prévenus). Par contre, le nombre de prévenus issus du processus d'asile (+831 prévenus) ou n'appartenant pas à la population résidente permanente (+998 prévenus) a augmenté." (Source SPC)

Il faut considérer également que "sur l'ensemble des prévenus de la population résidente permanente, 63% de ressortissants suisses et 37% d'étrangers titulaires d'un permis de séjour ou d'un permis de résidence à l'année sont comptabilisés." (Source SPC)

Finalement "les personnes relevant du domaine de l'asile sont également surreprésentées parmi les personnes prévenues pour des infractions au code pénal, soit 5,5% des prévenus (4,3% en 2010). Enfin, 16,5% des prévenus enregistrés sont des étrangers sans permis de séjour de longue durée ou ne résidant pas en Suisse (14,9% en 2010). (Source SPC)

Cette surreprésentation de la population précitée est un des facteurs prépondérants de la surpopulation carcérale observable. Ainsi, la hausse du nombre de personnes détenues et du nombre de journées de détention est directement liée aux profils des personnes délinquantes, dont une forte proportion est sans permis de séjour de longue durée ou sans statut, maintenues en détention par les Tribunaux des mesures de contraintes pour des raisons de risques de fuite et de récidive.

Nouveau droit des sanctions

D'autres facteurs peuvent expliquer l'augmentation du nombre de journées de détention et la surpopulation carcérale actuelle. La hausse des peines privatives de liberté de substitution⁴ est le résultat "avec effet retard" de la mise en œuvre des dispositions du nouveau code pénal, de l'échec de la peine pécuniaire et du travail d'intérêt général comme peine principale.

En effet, les conversions en peines privatives de liberté en cas de non paiement sont systématisées par les autorités judiciaires conformément au droit. S'agissant du travail d'intérêt général, ce type de peines est, d'une part, subordonné à l'accord de la personne condamnée et d'autre part, n'a pas fait l'objet d'un véritable projet de société bénéficiant des moyens financiers à la hauteur de la complexité de la mise en œuvre de sanctions pénales intégrées au tissu socio-économique du canton. Enfin, dernière explication, dans notre système de valeurs, la sanction est avant tout une "punition" sous la forme d'une mise au ban de la société par l'exclusion, notamment par l'enfermement. Les peines réparatrices en communauté, telles que travail d'intérêt général, supposent que le délit, et par conséquent la peine, est révélé au public, en tout les cas celui concerné par l'exécution du travail d'intérêt général, par exemple le personnel d'un hôpital ou d'un EMS. Cette culture plus anglo-saxonne de la sanction n'a vraisemblablement et à ce jour pas trouvé d'ancrage dans notre système de valeurs et notre vision plus latine de la punition.

Par ailleurs l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale conjugué avec le profil des prévenus est une des raisons de l'augmentation du nombre de peines anticipées, les tribunaux de mesures de contraintes maintenant fréquemment en détention des prévenus sans statut présentant un risque de fuite et de récidive. Au terme de l'enquête et sans perspective de libération, le régime de détention en peine anticipée prévue par le code de procédure pénale devient un moyen d'accéder à des conditions de détention moins restrictives que celles prévalant dans le régime de détention avant jugement.

Aucun chiffre prospectif ne permet actuellement de dessiner l'évolution de la situation pour les prochaines années sur l'ensemble du territoire. La surpopulation carcérale des établissements romands s'est étendue également en Suisse alémanique durant l'année 2012. A ce jour, les établissements de détention fermés font état de listes d'attente en vue de placement. Les premiers chiffres relatifs aux taux d'occupation des établissements de privation de liberté de l'ensemble de la Suisse passent ainsi de 88,3% en 2011 à 94,6% en 2012. Il faut enfin relever que l'Office fédéral de la justice considère un établissement comme étant "plein" à partir d'un taux d'occupation de 90%. Il considère

⁴ Peine privative de liberté de substitution: art. 36 CPS qui prévoit que dans la mesure où le condamné ne paie pas la peine pécuniaire et que celle-ci est inexécutable par la voie de la poursuite pour dettes (art. 35, al. 3), la peine pécuniaire fait place à une peine privative de liberté.

en effet que quelques places doivent en permanence rester disponibles pour assurer la gestion interne des détenus dans l'établissement.

La réintroduction prochaine des courtes peines privatives de liberté risque de voir le nombre de peines inférieures à 6 mois venir encore ajouter au nombre de peines privatives de liberté de substitution.

Enfin, les modalités d'exécution de peines telles que le bracelet électronique sont actuellement en dernière phase d'évaluation par la Confédération et les commissions parlementaires. Ces modalités restent par conséquent réservées à quelques cantons pilote. Avant 2015, il ne sera vraisemblablement pas envisageable de mettre en œuvre les bracelets électroniques comme modalité d'exécution de sanctions, ce qui est au demeurant regrettable, compte tenu de la hausse importante des courtes peines qu'il serait possible de faire exécuter sous cette forme. Si le bracelet électronique peut être considéré comme une modalité d'exécution de sanctions moins lourde et moins coûteuse que l'incarcération, il faut néanmoins garder à l'esprit qu'elle nécessitera une organisation, des ressources ainsi que des moyens techniques, notamment en terme de surveillance, non négligeables.

4.6. Institutions carcérales en situation de crise permanente

Les établissements concordataires, font face à une situation de crise de plus en plus aiguë: des évasions à répétition, des événements graves tels que décès de détenus dans des circonstances tragiques, des récidives violentes après libération conditionnelle, des incendies de cellules, des grèves de la faim, des mutineries récurrentes. Autant d'événements préoccupants de par leurs répétitions, de par leur niveau de violence et de par leur pouvoir de déstabilisation permanente des institutions carcérales.

Ces événements sont les symptômes inquiétants de difficultés institutionnelles, très bien décrites dans la littérature et dans de nombreuses expertises indépendantes de spécialistes du domaine pénitentiaire, qui ne viennent dans la plupart des cas que confirmer les analyses internes.

L'essentiel des problématiques relevées sont les conséquences d'un code pénal contraignant qui vise non seulement à sanctionner par une privation de liberté mais aussi à offrir des conditions de détentions permettant à la personne condamnée de se préparer, une fois sa peine exécutée, à se resocialiser et à ne plus commettre d'infractions, un code exigeant en procédures et en modalités de prise en charge individualisée. Il n'est pas inutile de rappeler ici que le nouveau droit des sanctions de 2007 a introduit de nouvelles dispositions contraignantes sur les buts et principes de l'exécution, sur l'obligation pour l'établissement de détention de prévoir un plan d'exécution des peines, sur le travail interne des détenus et la réinsertion de celui-ci, sur la détention cellulaire, sur la formation et le perfectionnement, sur les relations avec le monde extérieur, sur l'exécution des mesures, les sanctions disciplinaires et la libération conditionnelle. Ce faisant, le droit des sanctions a fixé toute une série d'obligations nouvelles et posé des exigences supplémentaires pour les différents acteurs du domaine pénitentiaire, exigences qui nécessitent des compétences, ressources et moyens considérables.

A cela s'ajoutent des effets contraires aux prévisions des experts, soit une augmentation importante du nombre de journées de détention (en Suisse romande) entraînant une surpopulation carcérale chronique, une criminalité et des profils de détenus plus difficiles alors que les prises en charge individualisées font défaut et enfin des pathologies psychiatriques en augmentation.

S'agissant des réponses institutionnelles, les expertises relèvent par ailleurs un manque de ressources en personnel, un manque de formation du personnel (en matière de compétences spécialisées, d'intervention et d'entraînement) et de spécialistes notamment en médecine forensique et en médecine pénitentiaire, un manque de moyens en infrastructures. Ils relèvent encore des évaluations de la dangerosité lacunaires, une communication et des compétences pluridisciplinaires insuffisantes, des mesures de sécurité et des contrôles insuffisants et finalement des infrastructures et des systèmes de sécurité défailants.

Ces différents facteurs de stabilité des établissements de détention et des offices d'application des peines ainsi non satisfaits entraînent des tensions internes permanentes, un niveau de difficulté opérationnel très élevé et par conséquent, un risque de crise majeure fréquent.

Par ailleurs, la surpopulation carcérale a d'ores et déjà conduit plusieurs cantons à ajourner l'exécution des sanctions pénales, telles que les courtes peines. La priorité est mise sur la détention avant jugement, dont la quotité de détention échappe à tout contrôle et à toute régulation, et sur l'exécution des peines privatives de liberté supérieures à 6 mois. A court terme, si l'augmentation des journées de détention devait se poursuivre, d'autres critères devront être appliqués, tels que l'exécution de longues peines en milieu ouvert pour des condamnés ne présentant pas de dangerosité particulière mais un risque de fuite avéré.

5. ETAT DE SITUATION DE LA DETENTION DANS LE CANTON DE NEUCHATEL

5.1. Surpopulation carcérale

Dans le canton de Neuchâtel, l'augmentation du nombre de journées de détention est encore plus frappante si on compare les chiffres cantonaux avec les chiffres consolidés des cantons concordataires. Elle s'explique par une hausse très forte du nombre de courtes peines (peine de substitution d'une peine pécuniaire ou d'une amende impayée) et par l'augmentation depuis 2008 des peines privatives de liberté de plus de 6 mois et des mesures de traitement institutionnelles (art. 59 et 61 CPS).

5.2. Nombre de journées de détention des condamnés neuchâtelois

Total général	2008	2009	2010	2011	2012	Différence entre 08-12 en journées	Différence entre 08-12 en %
Dans le canton	9103	12.754	8929	10.700	12.944	+3841	+42%
Hors canton	11.937	16.407	24.763	24.565	32.527	+20.590	+172%
Total général	21.040	29.161	33.692	35.265	45.471	+24.431	+116%

Le nombre de journées concerne l'ensemble des personnes qui ont été condamnées par les autorités neuchâteloises et qui sont soit incarcérées dans le canton, soit placées hors canton (pour des raisons de collusion, manque de place, type de détention, etc.).

5.3. Mandats d'arrêt et nouvelles sanctions traitées

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mandats d'arrêt						
Nouvelles sanctions traitées durant l'année	1421	2097	1628	3619	2746	2665
dont privation de liberté de moins de 6 mois (dont les conversions d'amendes prononcées avant 2007)	1131	1408	303	126	152	337
dont privation de liberté de substitution d'une peine pécuniaire ou d'une amende impayée (prononcée dès 2007)	0	213	813	2952	2150	1933
dont privation de liberté de 6 à 12 mois	29	46	57	57	58	72
dont privation de liberté de plus de 12 mois	22	37	38	68	54	35
dont privation de liberté de substitution d'un TIG échoué	0	20	115	107	47	45
dont mesure ambulatoire (art. 63 CP)	3	7	21	23	13	11
dont mesure institutionnelle (art. 59 et 61 CP)	0	7	8	7	25	7
dont mesure d'internement (art. 64 CP)	0	1	1	2	1	0
dont travail d'intérêt général	236	358	272	277	246	252

5.4. Conséquences pour la sécurité publique et la chaîne pénale

Malgré les mesures prises et à l'instar des autres cantons romands, le canton de Neuchâtel ne peut plus aujourd'hui faire exécuter les courtes peines privatives de liberté. Le service pénitentiaire est confronté à la double problématique des travaux limitant la capacité d'accueil et à une très forte surpopulation carcérale l'obligeant à placer hors canton jusqu'à la fin de l'année 2012, pour finalement ne plus pouvoir faire exécuter, faute de place. Il est également confronté à d'autres contraintes telles que des difficultés majeures pour doubler les cellules en raison de leur petitesse pour certaines et d'un taux d'encadrement particulièrement faible, notamment à l'EDPR. L'examen des ressources sera repris plus en avant dans ce rapport.

Par ailleurs, les mandats d'arrêt ont également été ajournés, exception faite des personnes ayant commis une infraction prévue à l'art. 64 CPS. La crédibilité de la chaîne pénale est dès lors gravement compromise, les personnes condamnées à des peines privatives de liberté de substitution ou des courtes peines inférieures à 6 mois n'exécutant pas leurs sanctions.

6. PLAN D'ACTION

En regard de la situation décrite plus haut, en regard également des recommandations émises par les deux experts mandatés par le Conseil d'Etat et par le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF), toute une série de réflexions ont été menées, à la demande du chef du DJSF, dans la 2^{ème} moitié de l'année 2011 et durant le premier semestre 2012 par le service pénitentiaire. Des premières mesures ont été prises à l'interne afin de renforcer la sécurité et optimiser les ressources en place. Il n'en demeure pas moins qu'une réflexion de fond doit une nouvelle fois être portée sur la politique criminelle et sécuritaire si l'on veut donner à notre canton les moyens de prendre des mesures permettant de réduire les risques et mettre en œuvre les dispositions légales cantonales, concordataires et fédérales dans le contexte actuel. A défaut, il s'agira pour le Grand Conseil de définir les priorités et les prestations qu'il entend confier au service pénitentiaire dans le cadre de sa stratégie sécuritaire cantonale.

Le rapport d'enquête administrative et le rapport sur les constructions, tous deux très denses, rendent des conclusions plutôt sévères. Ils mettent en évidence des carences en termes de définition de la politique du service pénitentiaire, de concept institutionnel, de gestion et, bien sûr, de ressources. Ils soulignent également de nombreux défauts d'information, de formalisation, de communication, d'organisation, de partenariat et enfin de collaboration pluridisciplinaire.

Ils relèvent également que l'encadrement de certains détenus, placés en raison de leur dangerosité en milieu carcéral de sécurité élevée, est inapproprié au regard des exigences du code pénal. Cette situation est due pour l'essentiel au manque de ressources adéquates, d'outils d'évaluation performants et de compétences spécialisées. Le rapport Rouiller relève notamment *"L'évasion du 27 juin n'est pas le fruit d'une déficience sécuritaire de l'établissement. Elle résulte, en premier lieu, d'une erreur grossière dans l'évaluation des progrès et du comportement prévisible d'un détenu et, en second lieu, de la piètre organisation d'une mesure d'allégement dans l'exécution, adoptée sur la base de cette erreur"*.⁵

Force est dès lors de constater que malgré les importants efforts entrepris et les moyens mis à disposition, à l'heure actuelle, le service pénitentiaire n'est toujours pas totalement en mesure de remplir les missions de protection de la collectivité et d'exécution des sanctions qui sont les siennes, en regard de l'ensemble des moyens dont il dispose.

Complétant le programme d'amélioration du secteur pénitentiaire lancé par les autorités cantonales dès 2005, ce plan d'action précise les ressources et outils nécessaires au bon fonctionnement du secteur pénitentiaire pour lui permettre de répondre aux exigences fédérales ainsi qu'aux nouvelles réalités géopolitiques qui ont manifestement un impact sur les journées de détention. Il propose toute une série de mesures élaborées pour l'essentiel sur les recommandations de deux expertises visant à répondre a minima aux exigences légales et à la prévention des risques que présentent les missions concordataires de sécurité élevée sur notre territoire.

Les quarante-quatre recommandations émises dans les deux rapports ont fait l'objet d'une analyse approfondie au sein des entités du service pénitentiaire et dans le cadre des partenariats cantonaux. Le résultat de ces analyses a mis en évidence les problématiques touchant toutes les entités du service, soit la direction de celui-ci, l'OAPM, l'EDPR, l'EEPR, l'EEPB et finalement, le secteur des soins médicaux.

⁵ Rapport Rouiller, p. 86

Une réflexion plus globale a dès lors été menée en termes de propositions de mesures, sérieées en neuf grands axes de travail:

1. les établissements de détention : mission, capacité d'accueil et concept;
2. l'office d'application des peines et mesures: mission et partenariats intercantonaux;
3. les infrastructures;
4. les ressources humaines et la formation du personnel;
5. les moyens techniques de communication et la sécurité du personnel;
6. le système de contrôle interne et la gestion des risques;
7. le service de médecine pénitentiaire;
8. les mesures de sécurité publique.

Les propositions de mesures figurant dans le présent rapport ont finalement été soumises aux deux experts chargés de l'enquête administrative et du rapport relatif à la construction et à la rénovation de l'EEPB. Les experts ont examiné conjointement ces propositions et ont validé, sous réserve des chiffres relatifs aux ressources: "... le plan présenté tient compte de l'ensemble des recommandations formulées dans les deux expertises". (Voir annexe 6)

7. LES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

7.1. Les engagements concordataires

Le canton de Neuchâtel a ratifié le Concordat latin sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes du 10 avril 2006 (abrogeant celui du 22 avril 1984) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Ce concordat a été créé dans l'objectif de mieux coordonner et harmoniser l'exécution des sanctions pénales, que la Confédération a déléguée aux cantons. Ce texte législatif est destiné à mettre en œuvre les dispositions du code pénal suisse et à harmoniser les conditions de détention après jugement pour les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Genève, Jura, Tessin et Neuchâtel.

La mission du concordat vise également à suivre la planification des places de détention concordataires dans l'objectif de répondre aux dispositions du code pénal en la matière et ainsi mettre en œuvre des missions, des prestations et des infrastructures qui seront mises à disposition des cantons signataires.

Cette organisation intercantonale doit permettre à chaque canton de disposer de l'ensemble des prestations et des infrastructures nécessaires à l'exécution de toutes les sanctions pénales. Le financement des prestations est assuré par le canton qui en a la charge et les prix de pensions sont définis par décision concordataire.

La détention avant jugement (autrefois appelé "préventive") n'a pas fait l'objet d'une intégration dans le concordat romand au moment de sa révision en 2008, ce qui n'empêche pas les cantons latins de collaborer entre eux dans la mesure du possible. A l'heure actuelle, cette collaboration devient particulièrement difficile, toujours à cause du manque de places disponibles dans tous les cantons latins.

En outre, la Confédération subventionne à hauteur de 35% la construction des établissements d'exécution de peines reconnus par le concordat latin. En cas de dénonciation du concordat, le canton concerné est dans l'obligation de rembourser la totalité de la subvention perçue.

7.2. Les établissements de détention concordataires

Le code pénal, dans sa teneur du 1^{er} janvier 2007, prévoit deux types d'établissements pour les peines privatives de liberté: les établissements fermés et les établissements ouverts. Il n'exclut pas que les deux types de missions soient mis en œuvre conjointement dans un même établissement, aux conditions prévues par le droit cantonal, concordataire et fédéral.

Le règlement concordataire adopté le 29 octobre 2010 par la Conférence latine des chefs de département de la justice et de la police prévoit formellement la liste et les missions des établissements de détention reconnus par le concordat latin. Depuis 1994 (Réf : Décision G-13 du 28 mars 1994 de la conférence des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et mesures de la Suisse romande et du Tessin, par la suite concordat latin du 10 avril 2006.), année de mise en œuvre de la mission d'exécution des sanctions sur son territoire (ouverture de l'EEPB), le canton de Neuchâtel possède deux établissements de détention concordataire, établissements fermés possédant une section ouverte, soit l'EDPR à la Chaux-de-Fonds (en sus de sa mission de détention avant jugement) et l'EEPB, à Gorgier. Ces deux établissements de détention mettent en œuvre une prestation de sécurité élevée.

7.3. L'Établissement de détention La Promenade (EDPR)

7.3.1. Mission et affectation

L'EDPR est au carrefour de tous les besoins en matière de détention et de toutes les contraintes en matière d'incarcération, de mise en œuvre des dispositions légales pénales et administratives. Il gère l'ensemble des régimes de détention ainsi que la mixité.

Il est affecté à la détention avant jugement (non concordataire) et à l'exécution de sanctions pénales en milieu fermé et de niveau de sécurité élevé (concordataire). Le règlement concordataire du 29 octobre 2010 le reconnaît comme un établissement fermé, de sécurité élevée, possédant un secteur ouvert.

Il assure la mise en œuvre des régimes de détention suivants:

- la détention avant jugement,
- les arrestations provisoires,
- la détention militaire,
- les conversions d'amendes (courtes peines fermes),
- les arrestations immédiates prononcées par les tribunaux,
- les mandats d'arrêts RIPOL⁶.

Il encadre tous les profils de prévenus et de détenus, y compris des personnes considérées comme dangereuses au sens du code pénal, des personnes détenues présentant également un risque majeur de fuite et d'évasion et enfin des personnes détenues présentant des pathologies psychiatriques lourdes et très mobilisatrices pour les équipes ainsi que les partenaires.

Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de la jurisprudence, la détention administrative ne doit pas revêtir de caractère pénal, doit être exécutée dans des locaux autres qu'une prison pénale, et que, si cela n'est pas possible, elle doit être aménagée dans une section strictement séparée de celles affectées aux autres régimes de détention. De plus, il faut

⁶ Recherche informatisée de Police

souligner que le service pénitentiaire, respectivement l'EDPR, n'est pas désigné par le Conseil d'Etat pour assurer la mission cantonale de détention administrative.

7.3.2. Capacité d'accueil

La capacité d'accueil actuelle est de 80 places, réduite en principe et idéalement à 50 places (moyenne annuelle 2012, 60) pour la durée des travaux. A terme, soit en principe à la fin de l'année 2015, l'EDPR offrira une capacité d'accueil de 106 places, couvrant l'ensemble des régimes de détention indiqués plus haut. Ce quota répondra aux besoins cantonaux et aux exigences concordataires; il ne doit pas faire l'objet de modifications et doit impérativement pouvoir être mis en œuvre rapidement dès lors que les places de détention en régime fermé sont très insuffisantes pour répondre aux besoins cantonaux et extra-cantonaux.

A ce jour toutefois, l'EDPR ne possède pas les ressources pour assurer l'encadrement et la surveillance de 80 places de détention en sécurité élevée et donc dans l'impossibilité d'augmenter la quotité de détention à 106 au terme des travaux. Le taux d'encadrement est particulièrement faible, soit de 0,28 agent de détention pour 1 détenu, alors que le ratio recommandé au niveau suisse est de 0,6 agent de détention pour 1 détenu. Une augmentation importante de ses ressources en personnel est indispensable pour remplir sa mission durant les travaux et augmenter ensuite sa quotité de détention, diminuer le risque sécuritaire et assurer la sécurité du personnel ainsi que des conditions de travail aujourd'hui inacceptables en regard des dispositions légales.

7.4. L'Établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB)

7.4.1. Mission et affectation

Au moment de sa mise en service le 1^{er} janvier 1995, l'EEPB a été affecté à l'exécution des sanctions pénales en régime fermé et sécurisé. Le Conseil d'Etat a ensuite prononcé plusieurs restrictions quant à la durée des peines. Ces restrictions ont été levées en 2006.

Depuis 2008, l'EEPB est affecté à l'exécution des peines et mesures, au titre d'établissement fermé, possédant un secteur ouvert et de niveau de sécurité élevée.

Le règlement concordataire du 29 octobre 2010 reconnaît l'EEPB, de même que les Établissements de la Plaine de l'Orbe (EPO), comme un établissement de sécurité élevée possédant un secteur ouvert. Au contraire des EPO, l'EEPB ne dispose cependant pas d'un secteur de sécurité renforcée.

Le nouveau code pénal prescrit aussi que les mesures thérapeutiques institutionnelles et l'internement – au sens, respectivement, de ses articles 58ss et 64 – doivent être exécutées dans un établissement spécialisé sécurisé et fermé ou dans un établissement d'exécution de peines, si celui-ci peut offrir une prise en charge psychiatrique adéquate. Les EPO et l'EEPB sont tenus pour des établissements qui se prêtent à l'exécution de ces mesures.

Très concrètement, l'EEPB remplit une mission de privation de liberté pour:

- l'exécution de peines ou de mesures anticipées;
- l'exécution de peines de longue durée;
- l'exécution de mesures au sens des art. 59ss et 64 alinéa 1 CP.

Il encadre des profils de détenus complexes, y compris des personnes considérées comme dangereuses au sens du code pénal, des personnes détenues présentant également un risque majeur de fuite et d'évasion et enfin des personnes détenues présentant des pathologies psychiatriques lourdes et très mobilisatrices pour les équipes ainsi que les partenaires. Le risque en termes de sécurité publique est à considérer comme élevé.

A ce jour, l'EEPB ne possède pas les ressources pour assurer l'encadrement et la surveillance de 65 places d'exécution de peines en sécurité élevée, notamment s'agissant de l'encadrement médical et spécialisé pour les personnes condamnées à des mesures d'internement, à de très longues peines de détention et présentant des pathologies psychiatriques lourdes. Le taux d'encadrement s'agissant des agents de détention est plus adéquat qu'à l'EDPR, soit de 0,48 agent de détention pour 1 détenu, alors que le ratio recommandé est de 0,6 agent de détention pour 1 détenu. Une augmentation importante de ses ressources en personnel serait donc indispensable pour remplir sa mission, diminuer le risque sécuritaire et assurer la sécurité du personnel ainsi que des conditions de travail également inacceptables en regard des dispositions légales.

7.4.2. Capacité d'accueil

Sa capacité d'accueil actuelle est de 54 places de détention, réduite jusqu'en 2015 à 35 places en raison des travaux.

Le projet de construction et de rénovation, présenté au Grand Conseil dans le *"Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 20.896.300 francs pour la rénovation de l'immeuble "Promenade 20", la rénovation et l'agrandissement de la prison préventive à La Chaux-de-Fonds, pour la rénovation et l'agrandissement de l'Établissement d'exécution des peines (EEP) de Bellevue à Gorgier"*⁷, propose une augmentation de la capacité d'accueil de l'EEPB, passant de 54 à 87 places dès 2015 et offrant majoritairement des cellules doubles à des détenus purgeant de longues peines de détention.

De manière générale, l'enquête administrative conclut à l'adéquation entre la mission de sécurité élevée de l'établissement, son architecture et l'hébergement. Il émet toutefois des réserves s'agissant des cellules doubles pour de longues détentions, l'offre de prise en charge socioprofessionnelle, la prise en charge psychiatrique et la spécialisation du personnel. Nous reviendrons plus loin dans ce document sur ces trois derniers points.

Il recommande dès lors une diminution du nombre de cellules doubles passant de 24 à 5 cellules doubles et une diminution de la capacité d'accueil de 87 places de détention, tel que prévu au terme des travaux, à une capacité maximale de 65 places de détention. A ce titre, le Conseil d'Etat soumet également au Grand Conseil, en parallèle au présent rapport, un rapport portant octroi d'un crédit complémentaire d'investissement relatif au projet de rénovation et de transformation des prisons.

7.5. Réouverture de l'Établissement d'exécution de peines de la Ronde (EPR)

7.5.1. Affectation urgente

Le règlement concordataire du 25 septembre 2008 reconnaît l'établissement de détention de la Ronde comme un établissement ouvert pouvant disposer d'une section fermée pour

⁷ Rapport 08.009 du 13 février 2008

l'exécution des peines. Sa capacité d'accueil est de 30 places et il est affecté en basse sécurité.

Au mois de juillet 2009, le service pénitentiaire a fermé provisoirement l'EEPR. Les 7 EPT ont été réaffectés à l'EDPR et à l'EEPB dans l'objectif de renforcer les équipes chroniquement sous-dotées.

La réaffectation de l'établissement de la Ronde est une priorité du service pénitentiaire. A ce jour en effet, la fermeture de l'établissement a participé, pour 2012, à l'augmentation de la rubrique budgétaire "placements hors canton" pour plus d'un million. En outre, depuis la fin de l'année 2012, les peines privatives de liberté de substitution ne peuvent plus être exécutées hors canton en raison de la surpopulation carcérale. (cf. point 5) Particulièrement grave, cette situation d'abandon des sanctions par l'administration a des conséquences directes sur l'activité et la crédibilité de la police qui arrête des personnes sur mandats d'arrêt et les relâche immédiatement faute de place. Cette situation décrédibilise la justice et les autorités politiques durablement dans un contexte d'augmentation de la criminalité et notamment des infractions contre le patrimoine.

Par ailleurs, le 4 avril 2012, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales le Message 12.046 relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire (réforme du droit des sanctions). Une des modifications principales proposée est la réintroduction des courtes peines fermes jusqu'à 6 mois comme peine principale.

Il faut finalement souligner que la réouverture de l'EEPR et sa réaffectation, sous réserve de l'octroi d'un budget de fonctionnement, prendra 8 à 12 mois, intervalle nécessaire pour recruter et former les effectifs. Une décision de réaffectation et d'octroi d'un budget devrait dès lors intervenir rapidement si l'on voulait rouvrir l'EEPR dans le courant de l'année 2014.

7.5.2. Statistiques et chiffres concernant les courtes peines en 2011

Placements courtes peines (NE)	Nombre de journées de détention	Coût Fr.
Placements des courtes peines hors canton	5764 journées à Fr. 170.-/ jour	980.000.-
Placements des courtes peines à l'EDPR, diminuant ainsi le quota disponible pour la détention avant jugement.	2000 journées à Fr. 160/ jour	320.000.-
Total	7764 journées équivalent à 22 placements	1.300.000.-

7.5.3. Évaluation du budget de l'EEPR

Même si la capacité d'accueil de l'EEPR est de 30 places, l'évaluation du compte de fonctionnement a été effectuée en se basant sur 22 placements neuchâtelois et 4 placements hors canton.

Rubrique :	Francs
Charges du personnel	1.092.000.–
Matériel atelier	10.000.–
Habillement et indemnités	10.000.–
Produits alimentaires	150.000.–
Rémunération	118.000.–
Frais médicaux	20.000.–
Divers entretien pensionnaires	10.000.–
Entretien bâtiment et mobilier	30.000.–
Recettes placements courtes peines	-250.000.–
Charges nettes en francs	1.190.000.–

La différence entre le coût actuel relatif aux placements hors canton des courtes peines et l'estimation des charges nettes dans le cas d'une réouverture de l'EEPR, couvrirait complètement le coût des placements hors canton des courtes peines.

Une dépense unique de 100.000 francs est à prévoir pour la remise en état de l'établissement et pour son équipement en téléphonie.

L'EEPR est un établissement indispensable pour compléter les missions du service pénitentiaire. 26 à 30 places de détention ne sont pas exploitées dans un contexte de surpopulation carcérale alors même que les montants nécessaires à son fonctionnement ont été payés à d'autres cantons jusqu'à la fin 2012. Le Conseil d'Etat considère que la réouverture de l'EEPR doit figurer dans les priorités du plan d'action à mettre en œuvre et envisage d'allouer les montants nécessaires à sa réouverture dans le courant de l'année 2014, sous réserve d'une réévaluation dans le cadre des discussions du budget 2014.

8. LE CONCEPT INSTITUTIONNEL DES ETABLISSEMENTS DE DETENTION

Le code pénal, les dispositions légales cantonales et le concordat latin définissent la finalité et les objectifs supérieurs de la privation de liberté, notamment aux articles 75, 75a et 90 alinéa 4 bis CP. Ces dispositions prévoient la mise en œuvre d'un régime progressif et un concept d'assistance et de prise en charge, selon des étapes délimitées durant l'exécution de la peine et ayant pour objectif la réinsertion socioprofessionnelle et la prévention de récidive, tout en prenant en compte les impératifs de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus (art. 74 CP).

A l'exception d'un concept organisationnel succinct, élaboré en 2007 parallèlement au projet de construction et rénovation des établissements de détention, ces derniers ne possèdent pas de concept institutionnel.

Cette question est longuement traitée par les deux experts et il ressort très clairement de l'enquête administrative et du rapport relatif à l'évaluation du projet de construction que l'absence de concept, en regard de la difficulté que recouvre la mission de sécurité élevée des établissements de détention, pose d'importants problèmes, tant pour les collaborateurs que pour les détenus qui n'ont pas de conditions de prise en charge définies et applicables à tous. L'encadrement des internés au sens de l'art. 64 CP a également été jugé incomplet, tant dans la formalisation d'un concept spécifique que dans l'adéquation des réponses institutionnelles et bien évidemment des ressources en personnel.

L'expert Rouiller relève plus précisément dans sa recommandation VI sur l'internement à l'EEPB que : *"Les quelques personnes placées à Bellevue sur la base des article 59/3 ou 64/1 CP devraient donc faire l'objet d'une attention spécifique du service pénitentiaire et*

*de ses subdivisions (l'établissement, l'OAPM), de même que du service de probation et du Centre neuchâtelois de psychiatrie, notamment pour garantir la régularité et la qualité du suivi thérapeutique et, partant aussi, la sécurité dans l'établissement.*⁸

L'expert fait référence ici au défaut d'encadrement et de prise en charge des personnes condamnées à une mesure de traitement. En d'autres termes, la justice a estimé que les infractions ont été commises en raisons d'un trouble mental et que la mesure de traitement le détournera de la commission de nouvelles infractions en relation avec ce trouble. L'autorité d'application des peines et mesures, en partenariat avec l'établissement d'exécution de peines ou de la mesure devra, conformément aux dispositions légales, offrir un traitement spécifique mis en œuvre par du personnel médical et psychosocial spécialisé et devra également veiller à ce que l'encadrement général, notamment les agents de détention, soit assuré par du personnel qualifié et régulièrement en formation continue. L'organisation de cette prise en charge doit s'inscrire dans un concept institutionnel bien défini et coordonné.

L'expert Nuoffer précise très directement: *"Compte tenu de l'affectation de l'EEPB (exécution de longues peines, de mesures thérapeutiques institutionnelles et internements), il est indispensable que des concepts relatifs en particulier à la progression et à l'assistance existent et soient appliqués".* Il ajoute: *"Cette lacune devrait être comblée à court terme car la situation existante ne correspond pas à une organisation que l'on doit avoir dans ce domaine. L'absence de toute norme écrite d'application peut créer des sentiments d'injustice de la part des détenus et des risques de mauvaise application par le personnel chargé d'appliquer ces régimes, respectivement un risque arbitraire."*⁹

L'expert fait également référence à l'absence de concept d'encadrement lequel devrait comprendre une forme de progression à l'intérieur de l'établissement. Peu à peu et en fonction des résultats obtenus au cours de la thérapie, l'auteur d'infraction devrait pouvoir être affecté dans des secteurs permettant plus d'autonomie. Ce concept devrait par ailleurs être une référence en matière de méthodologie de prise en charge, connue et mise en œuvre par toutes les équipes dans le cadre d'un travail pluridisciplinaire.

Finalement, l'ensemble de ces notions conceptuelles sont résumées dans sa recommandation n° 2: *"L'expert recommande que les principes de progression, d'assistance et d'encadrement soient concrétisés et formalisés, de même que les processus de prise en charge qui doivent s'effectuer de manière pluridisciplinaire. Il devrait en être fait mention dans le PES¹⁰ et dans le "dossier itinérant". Il y aurait lieu de poursuivre les travaux entrepris récemment par le SPNE et dont l'expert a eu connaissance le 15.11.2011."*¹¹

Contrairement aux idées reçues et largement véhiculées par les médias, le personnel des établissements de détention n'est pas uniquement composé d'agents de détention. Il est constitué d'équipes pluridisciplinaires, dont les formations et les rôles sont multiples, complémentaires et organisées en partenariat. Ces diverses interventions doivent être formalisées au travers d'un concept institutionnel, comme précisé plus haut, mais doivent également faire l'objet de processus et de procédures de travail incluant l'ensemble des acteurs internes et externes.

Ces outils de gestion institutionnelle permettent d'améliorer de manière importante l'encadrement des personnes présentant des pathologies lourdes et des troubles du comportement que présentent une grande majorité de détenus. Ils permettent aussi de

⁸ Rapport Rouiller, p. 111

⁹ Rapport Nuoffer, p. 14

¹⁰ Art. 75 CPS al. 3: Plan d'exécution de sanction

¹¹ Rapport Nuoffer, p. 14

diminuer les risques en systématisant les évaluations par l'ensemble des acteurs et de mieux gérer les crises. Dans la situation de J.-L. B., une meilleure connaissance de sa pathologie, des effets qu'elle déploie à long terme sur le personnel et des risques qu'elle présente, aurait probablement évité de prendre les mauvaises décisions ou en tous les cas, de limiter les difficultés et par conséquent les risques.

Enfin, la Confédération requiert des établissements de détention subventionnés qu'ils présentent à l'Office fédéral de la justice, avant le terme des travaux, un concept sécuritaire et d'encadrement conforme à la mission de l'établissement et aux dispositions légales fédérales. A ce jour, faute de ressources, cet important travail de conceptualisation n'a pas encore pu être initié. Pour l'accomplir, une fonction de chargé de projet serait nécessaire à la direction du service avec pour mission, dans une perspective de gestion des risques, d'élaborer les concepts des trois établissements de détention et les processus et les procédures de travail prévues dans le cadre du contrôle interne de gestion. Ce point sera repris plus en avant dans ce rapport.

9. L'OFFICE D'APPLICATION DES PEINES ET MESURES (OAPM)

9.1. La mission

Le service pénitentiaire, respectivement son office d'application des peines et mesures, est chargé de mettre en œuvre et de lever toutes les décisions d'application des sanctions; il en définit les modalités essentielles. Les dispositions cantonales prévues dans la loi sur les peines et mesures pour les personnes adultes (LPMPA)¹² s'appliquent à toutes les personnes condamnées à une sanction par les autorités judiciaires cantonales.

L'OAPM est dès lors compétent pour rendre des décisions de placements, d'allègements au sens du code pénal et des dispositions concordataires (conduites, congés, permissions). Il est également compétent pour rendre toutes les décisions d'élargissement de régime (travail et logement externe, semi-détention, libération conditionnelle, ajournement de la peine...). Cela vaut naturellement aussi pour les privations de liberté ordonnées en application du code de procédure pénale suisse.

L'OAPM possède la compétence décisionnelle s'agissant de toutes les mesures pénales, soit les mesures d'internement (art. 64 CP), les mesures institutionnelles (art. 59 CP), les mesures de traitements ambulatoires (art. 63 CP) et finalement les mesures de traitement des addictions (art. 60 CP).

Dans ce cadre, il assure la gestion des procédures d'examen et d'évaluation de la dangerosité des personnes condamnées par les autorités judiciaires cantonales.

9.2. La politique d'application des sanctions

La politique d'application des sanctions, à l'instar de la politique criminelle d'un canton définie par le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires, doit permettre à l'autorité administrative en charge de cette mission, de fixer les grandes orientations de ses décisions s'agissant de l'exécution des sanctions pénales. A titre d'exemple, les autorités cantonales pourraient définir comme prioritaire l'éradication de scènes ouvertes de la

¹² RSN 351.0, du 27 janvier 2010

drogue et la répression des infractions à la loi fédérale contre les stupéfiants. Cet objectif ainsi posé permet ensuite aux forces de l'ordre d'orienter leurs actions et leurs ressources dans la perspective d'atteindre cet objectif.

Dans le cadre du service pénitentiaire et de la mission de l'office d'application des peines et mesures, la définition d'une politique pourrait porter sur la définition de la politique des placements en milieu ouvert et en milieu fermé. A titre d'exemple, un détenu condamné à une peine privative de liberté de quatre ans pour escroquerie, qui ne présente pas de risque en termes de sécurité publique, doit-il purger sa peine dans un établissement fermé ou ouvert? Un détenu possédant un statut de requérant d'asile, frappé d'une décision d'expulsion peut-il bénéficier de congés et d'un placement en milieu ouvert à la mi-peine?

Au début de chaque législature, la politique d'application des sanctions devrait ainsi se réexaminer en fonction de l'évolution de la délinquance, de la typologie des détenus, des besoins concordataires et ainsi participer à la définition des objectifs fixés par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale.

9.3. Les compétences en matière d'évaluation et de la gestion des risques

9.3.1. Compétences spécialisées et spécifiques à la mission

Pour remplir sa mission, l'OAPM doit pouvoir compter sur des compétences spécifiques en matière d'analyse psycho-criminologique et sur des outils méthodologiques permettant l'analyse systématique de la dangerosité et du risque de récidive. Aujourd'hui, il ne possède ni l'un ni l'autre.

L'analyse des dossiers et les décisions d'application qui en découlent s'organisent sur la base de procédures informelles, s'appuient sur des compétences individuelles internes et s'adjoignent les compétences d'experts psychiatres ainsi que l'avis de la commission de dangerosité lorsque les dispositions légales l'exigent. Autrement dit, c'est avant tout l'expérience, la prudence que recommandent le bon sens et parfois des avis externes qui prévalent dans la prise de décision.

9.3.2. Compétence en matière d'évaluation

Tous les jours, l'OAPM traite des dossiers aussi complexes que celui de J.-L. B.. Le canton de Neuchâtel assume de nombreux dossiers dit "sensibles" parce que présentant un profil de dangerosité important, un risque majeur de récidive et, partant, un risque pour la sécurité publique.

Sécurité publique et réinsertion sociale ne peuvent se concilier que par une connaissance approfondie de la situation individuelle des détenus. Cela implique notamment la mise en œuvre constante de processus complexes d'évaluation et de prise en charge carcérale ou socio-thérapeutique. La mise à l'écart du concept de réinsertion sociale au profit d'une forme radicale d'aliénation (détention perpétuelle sans issue, peine capitale) serait en effet incompatible avec le droit des États européens. L'introduction dans le code pénal suisse de normes relatives à l'internement à vie n'a d'ailleurs pu se faire qu'avec des modalités n'excluant pas absolument une réinsertion du condamné dans la société.

9.3.3. L'objet de l'évaluation

L'évaluation dans le domaine forensique est principalement associée à la notion de dangerosité, considérée ici comme criminologique, à savoir qu'elle est étroitement liée à la notion de risque de récidive. La réinsertion sociale d'un justiciable n'est concevable que si celui-ci ne présente pas ou plus de risque d'une réitération d'actes préjudiciables pour la sécurité publique et l'intégrité physique de la population ou de ses biens.

La dangerosité peut être considérée selon 3 axes objectivables:

- les facteurs de risque,
- le type ou l'intensité du dommage causé,
- et le niveau de risque, autrement dit la probabilité du dommage.

La dangerosité devient alors un sujet d'analyse multifactorielle, tant psychologique, criminologique que social, qui considère notamment la psychopathologie, les contextes facilitant ou inhibiteurs du passage à l'acte, l'histoire et les antécédents criminologiques de l'individu susceptible de passer à l'acte. L'évaluation de la dangerosité aboutit finalement à déterminer, de la manière la plus objective possible, la probabilité d'une récidive, soit le niveau du risque, synonyme de niveau de dangerosité.

L'expert Rouiller rappelle ainsi la mission de l'administration: *"Il n'appartient pas au juriste, analysant le fonctionnement d'une institution, de se prononcer sur la dangerosité actuelle de B. Il lui incombe en revanche de souligner que les spécialistes et la commission de dangerosité ne sauraient se borner à des constats répétitifs pouvant conduire à un internement à vie qu'aucun juge n'a prononcé et qui par conséquent serait une parenthèse, d'ailleurs coûteuse, dans notre état de droit; leur devoir et leur responsabilité sont de mesurer objectivement les risques d'une exécution progressive et dûment sécurisée de la sanction."*¹³

En regard de ce qui précède, l'OAPM aurait besoin d'une fonction supplémentaire chargée d'évaluation, possédant les compétences psycho-criminologiques indispensables pour procéder à l'évaluation systématique de la dangerosité des personnes condamnées à une infraction prévue à l'art. 64 CPS. Cette évaluation, si elle ne garantit pas une absence de risque de passage à l'acte délictuel, permettrait de constituer un appui à la décision et ainsi diminuer, dans le cadre des dispositions légales, le risque de récidive.

10. PERSONNEL

10.1. Les agents de détention (les surveillants et les maîtres d'ateliers)

Il paraît opportun de rappeler que les particularités des missions comme celles du service pénitentiaire ou de la police, ou même encore d'un EMS, "consomment" des effectifs notamment parce qu'elles sont accomplies jour et nuit, 365 jours par an, ce qui représente 8760 heures par an. Assurer la permanence à un poste de travail toute l'année équivaut à 5,4 EPT.

De manière générale, la procédure de recrutement et de formation initiale, permettant aux agents de détention non formés et engagés à cette fonction d'être opérationnel sur le terrain, prends 8 à 10 mois.

¹³ Rapport Rouiller, p. 56

Selon les impératifs légaux de la sécurité et de l'encadrement, les ressources indispensables à la gestion des établissements de détention qui verront leur capacité d'accueil augmenter en 2014, doivent impérativement être engagées et formées initialement dans le courant de l'année 2013.

A l'instar de la Police neuchâteloise qui forme ses agents à l'École régionale d'aspirants de Police (ERAP) durant une année avant de les envoyer sur le terrain, le service pénitentiaire se doit de développer une gestion prévisionnelle de ses ressources humaines. En effet, au 1^{er} janvier 2012, 20 agents de détention ont atteint l'âge de 50 ans et bénéficient dès lors d'une semaine de vacances supplémentaires. Au premier janvier 2013, 8 agents de détention ont atteint l'âge de 50 ans, ce qui portera le nombre à 28 agents de détention au bénéfice d'une semaine de vacances supplémentaire. Globalement, ce sont 1'120 heures de travail, soit 0,6 EPT qui n'est pas compensé. En outre, en 2022, sur 57 agents de détention actuellement en fonction, 13 agents de détention auront atteint l'âge de la retraite, ce qui représente 23% de l'effectif actuel des agents de détention et sur l'ensemble de l'effectif, toutes fonctions confondues, 20% de l'effectif sera en âge de prendre sa retraite.

Compte tenu de la spécificité des missions du SPNE, de l'investissement relatif à la formation, au développement progressif d'équipes compétentes en gestion de l'exécution des sanctions, des risques et des crises, le coût de l'absence de transmission anticipée de compétences par les équipes expérimentées pourrait être beaucoup plus lourd que le coût de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources. Celle-ci permettraient d'anticiper les recrutements, la formation et la transmission des connaissances en limitant les risques de déstabilisation institutionnelle et de perte de savoir faire et savoir être précieux, acquis au prix de nombreux efforts et d'investissements financiers importants.

10.2. L'EDPR

Pour rappel, l'EDPR est un établissement fermé possédant un secteur ouvert, de niveau de sécurité élevée. Il assure une mission non concordataire de détention avant jugement et une mission concordataire d'exécution de peines de courte et de moyenne durée. Sa capacité d'accueil est actuellement réduite en raison des travaux à 50 détenus mais en encadre en réalité environ 65 en raison de la surpopulation carcérale. Sa quotité de détention après travaux s'élèvera à 106 places, ce qui fera de lui le plus grand établissement du canton.

Le taux d'encadrement (ou ratio) est particulièrement faible; il s'élève à 0,28 agent de détention pour 1 détenu (ratio recommandé: 0,6 agent de détention pour un détenu).

L'EDPR est par conséquent l'entité qui souffre le plus du manque de personnel de surveillance et de cadres cellulaires, en regard de sa capacité d'accueil actuelle et future (106 places). Le ratio entre le nombre de détenus et le personnel de surveillance est largement inférieur à toutes les comparaisons intercantionales. Il s'agit assurément de l'établissement qui doit impérativement être renforcé en personnel à court terme en raison de sa mission de sécurité élevée, de sa capacité d'accueil actuelle et future.

En comparaison intercantonale (cf. annexe 1), le ratio de l'EDPR est de 28% (28 EPT pour 100 détenus), alors que celui des établissements comparables (missions, régimes de détention) tel que la Croisée/VD, est de 48% (48 surveillants pour 100 détenus) ou tel que le Bois-Mermet/VD est de 42% (42 surveillants pour 100 détenus).

Au terme des travaux, compte tenu de la nécessité d'augmenter la quotité de détention tel que prévu dans le projet d'assainissement des établissements de détention et pour assurer la gestion de la surpopulation carcérale chronique, le personnel de surveillance

devrait être augmenté de 7,8 EPT uniquement pour maintenir le ratio actuel. Afin d'être fonctionnel dès la fin des travaux, ce personnel devrait être engagé rapidement. Le personnel d'encadrement devrait lui être augmenté de 1 EPT de surveillant-chef adjoint (cf. annexe 2).

Il faut souligner ici que le taux d'encadrement restera très faible et ne permettra pas de diminuer le niveau de difficulté actuellement rencontré ainsi que le risque en termes de sécurité publique. En effet, si le ratio généralement retenu pour la Suisse était appliqué, soit 0,6 surveillant pour 1 détenu, tel que le préconise l'expert Nuoffer dans son rapport sur l'EEPB, la dotation en personnel de surveillance de l'EDPR, qui s'élève actuellement à 26,6 EPT, devrait être augmenté de 37 EPT en 2013 pour anticiper une capacité d'accueil à 106 places ($0,6 \times 106 = 63,6$ EPT). Ce taux devrait dès lors progressivement et sur plusieurs exercices, être adapté à celui recommandé par les experts.

Par ailleurs, les ateliers nouvellement créés dans le cadre du projet de construction de l'EDPR ne sont que partiellement opérationnels. En effet, en raison du manque d'effectif, l'encadrement dans les ateliers ne peut être assuré régulièrement par des agents de détention maîtres d'ateliers. Les personnes détenues sont dès lors mises "au chômage technique" et bénéficient d'une partie de leurs pécules, tel que le prévoit la loi, alors même qu'elles ne travaillent pas. L'absence d'activité augmente considérablement les tensions internes à l'établissement, les personnes détenues étant confinées de nombreuses heures en cellules ou dans les secteurs, selon leurs statuts, sans occupation, ni encadrement.

Pour faire fonctionner les ateliers et rentabiliser une partie des investissements consentis, il serait dès lors nécessaire d'ajuster le ratio à celui de l'EEPB, ce qui reviendrait à renforcer la dotation par 4 EPT d'agents de détention maîtres d'atelier. Les ressources de l'EDPR devraient figurer dans les priorités du plan d'action à mettre en œuvre en raison de l'augmentation de la détention avant jugement ainsi que des peines anticipées à l'origine de la surpopulation carcérale.

10.3. L'EEPB

Pour rappel, le règlement concordataire du 29 octobre 2010 reconnaît l'EEPB comme un établissement de sécurité élevée possédant un secteur ouvert. L'EEPB ne dispose cependant pas d'un secteur de sécurité renforcée.

Les comparaisons intercantionales montrent que la dotation de l'EEPB est toutefois inférieure aux autres établissements, tels que les Établissements de la Plaine de l'Orbe. La réduction de sa capacité d'accueil à 65 places proposée dans le présent document permettrait de conserver un ratio relativement adéquat et conforme aux exigences d'une mission de sécurité élevée, exception faite des ressources nécessaires à la formation du personnel au sujet de laquelle nous reviendrons plus en avant.

L'expert Nuoffer précise toutefois: *"En Suisse, on compte en moyenne un rapport agents de détention/détenus de 0,6, on y ajoute par la suite les personnels de direction, d'administration, d'encadrement, etc. Un certain nombre d'éléments doivent être pris en compte: affectation de l'établissement et infrastructures. Plus l'établissement est fermé plus il faut de personnel pour des raisons évidentes. Pour l'EEPB, 30 agents de détention pour 54 détenus est un rapport seuil. Il y aura lieu d'examiner et de vérifier si l'effectif ne devrait pas augmenter. En effet, il faut tenir compte de:*

- *l'affectation de l'établissement: sécurité élevée;*
- *la configuration des lieux: les détenus sont logés et ont des activités organisées dans les secteurs distribués sur 6 niveaux, ce qui complique considérablement la gestion (circulation, accompagnement, surveillance, encadrement)"¹⁴.*

Quant à l'expert Rouiller, il s'est principalement concentré sur la formation spécialisée des collaborateurs, indispensable pour assurer la gestion de sécurité élevée et la typologie des détenus qui y séjournent. Nous y reviendrons également au point "formation".

Pour maintenir le ratio actuel en 2014 (cf. annexe 2), le personnel de surveillance devrait dès lors être augmenté de 4,7 EPT. Le personnel d'encadrement devra lui aussi être augmenté de 0,8 EPT de surveillant-chef adjoint.

Pour maintenir le ratio actuel des ateliers, 2 EPT de maîtres d'ateliers devraient être créés.

Si nous appliquions le ratio généralement retenu pour la Suisse, soit 0,6 surveillant pour 1 détenu, tel que le préconise l'expert Nuoffer dans son rapport sur l'EEPB, la dotation en personnel de surveillance de l'EEPB devrait être augmentée de 6 EPT.

Pour respecter la mise en œuvre du plan d'action telle que présentée par le service pénitentiaire, ces postes devraient être alloués en 2014 pour être fonctionnels en 2015.

10.4. Le personnel de service

Le personnel de service fait référence aux prestations centralisées telles que la buanderie et la cuisine. Dans le cadre du projet de construction, il a été prévu de centraliser ces deux prestations, l'une à l'EEPB et l'autre à l'EDPR dans un objectif de rationalisation.

La prestation de la cuisine centralisée, située à l'EEPB est fonctionnelle depuis la mi-avril et la buanderie centralisée, située à l'EDPR, n'est que très partiellement fonctionnelle dès lors que l'établissement n'est pas doté de personnel pour assurer son exploitation. Si les transports ne sont pas assurés, les repas ne peuvent être livrés à l'EDPR (et à l'EEPR) ou seront placés plus de 100 détenus.

Actuellement tous les transports de marchandises, repas et linge notamment (en moyenne, 3 allers et retours par jour + les livraisons aux structures d'accueil et les chargements/déchargements) liés aux ateliers sont effectués par du personnel engagé dans des statuts relevant des ORP. Ce personnel est en contact régulier avec les détenus et ne présente pas toujours la garantie de fiabilité attendue dans ce domaine.

De plus, les transports doivent pouvoir être assurés par du personnel fiable pour des questions évidentes de sécurité et la responsabilité de l'Etat est pleinement engagée en cas d'accident. Pour exemple, nous citerons le cas d'un chauffeur qui présentait régulièrement un comportement inadéquat. Des mesures de contrôle d'alcoolémie ont été mises en œuvre matin et soir: le premier contrôle a montré un taux d'alcoolémie de 0,46 0/00 et le deuxième contrôle a révélé un taux d'alcoolémie de 0,9 0/00. Le chauffeur a été renvoyé avec effet immédiat.

Dans de telles circonstances, les transports ne sont plus assurés et les établissements doivent sortir du personnel de l'effectif de surveillance pour assurer les transports de

¹⁴ Rapport Nuoffer, p. 40

marchandises permettant le fonctionnement des établissements de détention, interdépendants pour la gestion du quotidien. Le cas de figure présenté ici n'est pas isolé.

Les établissements de détention devraient être dotés d'un 1 EPT de chauffeur, réparti sur deux postes à 50% de taux d'occupation (remplacement vacances et maladie).

10.5. Le personnel spécialisé

Les rapports d'experts sont unanimes pour souligner l'obligation légale et éthique qui est faite à un service pénitentiaire d'offrir une prise en charge conforme au droit et à la dignité des personnes détenues.

Dans sa recommandation no VI, qui traite des conditions de l'internement à Bellevue, l'expert Rouiller relève: *"Les quelques personnes placées à Bellevue sur la base des articles 59/3 ou 64/1 CP devraient donc faire l'objet d'une attention spécifique de la part du service pénitentiaire et de ses subdivisions (l'établissement, l'OAPM), de même que du service de probation et du centre neuchâtelois de psychiatrie, notamment pour garantir la régularité et la qualité du suivi thérapeutique et partant aussi, la sécurité de l'établissement"*.

Il ajoute: *"L'interné demeure donc assez généralement livré au monde de l'appréciation administrative et de l'expertise. Faute de rechercher activement un suivi adéquat, l'internement peut alors devenir une mesure liberticide confinant à une mesure carcérale perpétuelle, qui n'est pas compatible avec les fondements de notre civilisation libérale, sans compter qu'elle poserait à l'Etat d'énormes problèmes dont les solutions éventuelles sont fort coûteuses.(...) Les moyens d'humaniser l'internement de personnes qui ne peuvent même pas bénéficier de conduites humanitaires périodiques en raison de leurs troubles de leur personnalité doivent être créés ou apportés à l'intérieur des murs de l'établissement appropriés, en commençant par une éducation et une formation adéquate".¹⁵*

L'expert fait ici référence aux personnes détenues et condamnées à une mesure d'internement prévue à l'art. 64 CPS, al. 1. En effet, ces personnes présentent le plus souvent une pathologie lourde et un risque de récurrence élevé. Si la loi permet de les maintenir en détention tant et aussi longtemps que ces personnes présentent un risque pour la collectivité, la loi oblige toutefois l'autorité d'exécution et l'établissement de détention à mettre en place un traitement thérapeutique et à prévoir, dans le cadre d'un plan d'exécution de sanction, un projet permettant une progression, telle que par exemple de la formation scolaire et professionnelle. Cette progression peut s'envisager à l'intérieur même de l'établissement, en permettant par exemple le passage d'un secteur dont le régime de détention est plus restrictif à un autre secteur dont les conditions de détention sont plus souples. Cette évolution doit s'opérer par palier, en fonction d'objectifs précisément décrits et évalués dans l'objectif d'un changement de statut par une décision judiciaire modifiant la nature de la mesure (passage d'un art. 64 CPS à un art. 59 CPS) pour autant que toutes les conditions soient réunies. En aucun cas, l'internement ne doit se résumer à un enfermement sans perspective et sans progression aucune.

Le principal enjeu des établissements de détention pour remplir adéquatement leur mission est dès lors de réunir les compétences en matière d'encadrement sécuritaire et d'encadrement spécialisé et de veiller à les articuler finement afin de créer des équilibres entre la réponse répressive et éducative, tel que le prévoit l'art. 75 CP.

Dans cette perspective, les plans d'exécution de sanction (peine et mesure) doivent être rédigés par du personnel spécialisé et compétent en psycho-criminologie. La complexité

¹⁵ Rapport Rouiller, p. 111

des problématiques posées, notamment en terme psychopathologique, d'antécédents criminologiques et surtout de l'analyse et de l'adéquation des réponses qui doivent être apportées par le plan d'exécution de la sanction, doivent impérativement faire l'objet d'un grand professionnalisme et ne doivent laisser aucune place à l'improvisation. S'il ne devait rester qu'un seul enseignement de la fuite de J.-L. B., ce devrait être celui de l'impératif des compétences du personnel toutes fonctions confondues.

Une première réponse institutionnelle est de doter le service pénitentiaire de personnel formé en psycho-criminologie pour l'élaboration des plans d'exécution de sanctions. La deuxième est de créer un service de médecine pénitentiaire compétent en matière de psychiatrie forensique.

Les établissements de détention devraient être dotés d'un 1 EPT de collaborateur scientifique, possédant une formation de psycho-criminologue (réparti pour moitié à l'EDPR et à l'EEPB) pour assurer la rédaction, la mise à jour et le suivi des plans d'exécution de sanctions et appuyer la direction des établissements dans l'administration des exécutions de peines.

10.6. Le personnel administratif

En comparaison intercantonale, la dotation du personnel administratif du service pénitentiaire, toutes entités confondues, est largement inférieure aux autres cantons (cf. annexe 1).

La dotation administrative de l'EDPR est de 2,8 EPT pour 100 détenus, alors que La Croisée et le Bois-Mermet sont à 7 EPT pour 100 détenus.

Par ailleurs, une nouvelle prestation a été mise en œuvre dès le 1er janvier 2012 par l'organisation d'une plateforme centralisée à l'EDPR, chargée des placements en détention avant jugement. Cette tâche incombait à l'Autorité judiciaire avant 2012. Si le service pénitentiaire a intégré la ligne budgétaire, auparavant au budget du pouvoir judiciaire, la ressource pour effectuer la prestation n'a pas encore été accordée. Il faut souligner que l'EDPR gère annuellement plus de 1000 mouvements de détenus. La direction assume cette tâche qui ne devrait pas émerger à ses attributions déjà lourdes.

La dotation de l'EEPB est de 1,9 EPT pour 100 détenus alors que les EPO sont à 8 EPT pour 100 détenus. Le canton de Fribourg, qui connaît les mêmes problématiques de sous-dotation chronique de ses établissements de détention, est néanmoins au-dessus des ratios neuchâtelois.

Les recommandations no I, II et III du rapport d'enquête soulignent la nécessité de formaliser les actes, de renforcer la communication et les partenariats avec les cantons placeurs dans la gestion globale des exécutions de peines.

Actuellement, ce sont les directions qui assurent en partie des tâches de collaboratrice-s administratif-ve-s, au détriment de tâches de conduite du personnel, de gestion pluridisciplinaire et de collaboration intercantonale. De plus, la direction des établissements assume la gestion des projets de construction et de rénovation. Il s'agira de faire un choix en termes de risques que présentent le cumul des tâches, la confusion des tâches par fonction, le manque de contrôle et la sous-dotation du personnel en général.

Pour maintenir le ratio actuel (cf. annexe 2), le personnel administratif de l'EDPR devrait au minimum être augmenté de 1,2 EPT, pour assumer la gestion de la plateforme des placements en détention avant jugement.

Pour maintenir le ratio actuel, le personnel administratif de l'EEPB devrait au minimum être augmenté de 0,2 EPT.

Le personnel de gestion administrative centralisée à la direction du service pénitentiaire devrait également être augmenté de 0,9 EPT.

11. LA FORMATION DU PERSONNEL

La formation du personnel pour les détenus difficiles est un des éléments centraux des recommandations des experts Rouiller et Nuoffer.

L'expert Rouiller recommande ainsi (recommandation VII)¹⁶:

- *"Les candidats à la fonction d'agent de détention dans les établissements qui prennent en charge des détenus difficiles ou des détenus souffrant de désordres psychiques, devraient recevoir non seulement une formation théorique spécifique, mais aussi une formation pratique intense. L'un des buts de cette formation pratique devrait être d'apprendre à garder tout le recul nécessaire à une prise en charge objective et utile à la personne protégée".*
- *"Les agents de détention en fonction, chargés de s'occuper de détenus à la personnalité difficile ou souffrant de désordres psychiques, devraient obligatoirement suivre des formations continues dispensées dans ce domaines par le CSFPP¹⁷. Leur formation théorique spécifique devrait aller au-delà de ces cycles de formation. Des modalités de tournus devraient éviter un affaiblissement momentané des effectifs, résultant de l'engagement de certains agents dans les processus de formation continue".*

En préambule de sa recommandation no 21, l'expert Nuoffer constate¹⁸:

- *"...avec les effectifs actuels de l'EEPB (par extension, situation identique à l'EDPR), les collaborateurs ne peuvent pas suivre la formation continue du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire compte tenu du manque d'effectif ».*
- *"L'expert suggère qu'une analyse pour identifier les causes de cette situation soit effectuée; on peut vraisemblablement imaginer que l'effectif du personnel ne permet pas que les agents de détention suivent cette formation qui est indispensable, compte tenu de l'affectation de l'EEPB et du nombre de détenus présentant des difficultés".*

Il ajoute une recommandation no 22:

- *"L'expert propose qu'une vérification des besoins en effectif par catégorie soit effectuée et qu'une formation continue et complémentaire pour la prise en charge des détenus difficiles soit mise sur pied".*

Les deux experts recommandent également qu'une analyse quant aux moyens de contraintes et à la formation à leur utilisation soit menée. Celle-ci permettrait d'avoir une formation globale (sécurité et encadrement) indispensable à la prise en charge de détenus dangereux et difficiles.

Conformément à la suggestion des deux experts, l'analyse interne et la démonstration effectuée précédemment sur les ressources en personnel, le service pénitentiaire n'est

¹⁶ Rapport Rouiller, p. 114

¹⁷ CSFPP : Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire

¹⁸ Rapport Nuoffer, rec. 21 et 22, p. 43

pas en mesure d'effectuer sa mission en regard de la dotation en personnel et notamment en vue de l'augmentation de sa capacité d'accueil qui est la sienne actuellement. Il l'est encore moins s'agissant de la formation des collaborateurs si le statu quo devait être maintenu (cf. annexe 3).

Une analyse des besoins en ressources nécessaires à la mise en œuvre de la formation des collaborateurs, raisonnablement planifiée sur cinq ans, montre que 4 EPT supplémentaires pour les deux établissements seraient indispensables pour assurer conjointement les missions sur le terrain et la formation continue du personnel.

12. LE SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE ET LA GESTION DES RISQUES

Par arrêté du 29 mai 2007¹⁹, le Conseil d'Etat a formalisé l'obligation légale pour les services de l'administration cantonale de mettre en œuvre un système de contrôle interne.

Après le 27 juin 2011, une analyse des prestations, redéfinies dans le courant du printemps 2011, et des activités, a permis de faire un inventaire et de compléter les processus essentiels de travail permettant de fournir les prestations. Il apparaît qu'à l'exception du secteur des soins, la majorité des processus ne sont pas décrits et que les procédures de travail sont soit informelles soit inexistantes (cf. annexe 4).

Aucune analyse des risques, satisfaisant aux besoins évoqués dans les expertises Nuoffer et Rouiller, n'a été formalisée par écrit pour la direction du service pénitentiaire, pour l'OAPM et pour les deux établissements de détention de sécurité élevée. Il n'existe pas non plus de description des processus de travail essentiels, à l'exception de la procédure d'intervention en situation d'urgence, la procédure de piquet, les procédures métiers du secteur des soins et quelques procédures administratives.

De plus, il n'existe pas de logiciel informatique permettant une gestion efficiente et coordonnée de l'information ainsi que le pilotage des engagements, notamment des coûts de placements des prévenus hors canton. Le logiciel Juris, commun à la magistrature et au domaine pénitentiaire, ne peut être mis en œuvre préalablement à la définition des processus essentiels et des procédures, autrement dit du système de contrôle interne.

Comme précisé plus haut, une fonction de chargé de projet avec pour mission l'élaboration des concepts institutionnels et le contrôle interne de gestion serait nécessaire pour répondre aux exigences de la Confédération mais également à une bonne gestion des risques attendue d'un domaine sécuritaire.

13. LES MOYENS TECHNIQUES DE COMMUNICATION

Au centre des deux rapports d'experts, les outils de communication mis à disposition du personnel des établissements de détention font également l'objet d'inquiétudes, notamment en raison de l'absence de sécurité du personnel et en cas de gestion de situation de crise.

¹⁹ RSN 601.51

Depuis lors, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont débloqué dans l'urgence les moyens nécessaires pour doter le personnel desdits établissements d'outils performants permettant de garantir une sécurité normale.

14. LE SERVICE DE MÉDECINE PÉNITENTIAIRE

En 2008, le Conseil d'Etat validait le dispositif sanitaire du service pénitentiaire, première étape de la mise en œuvre de prestations médicales professionnalisées et d'accès aux soins formalisés par protocoles pour les personnes en détention. Ce rapport a fait suite au décès, dans des circonstances pénibles, de deux personnes détenues placées en détention préventive en 2007.

A ce jour, le secteur des soins est rattaché au service pénitentiaire, les médecins somaticiens sont sous mandat du service pénitentiaire et la prise en charge psychiatrique, très insuffisante en termes de dotation, est assurée par le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP). La distribution des médicaments est assurée par les agents de détention, ce qui n'est en aucun cas conforme aux exigences de formation et de procédure médicale qu'exige cette tâche de spécialiste.

En juin 2010, face aux difficultés rencontrées quotidiennement dans la mise en œuvre des dispositions légales, réunissant les compétences institutionnelles des acteurs du domaine de la santé et du domaine sécuritaire, un groupe de travail a été créé. Son mandat est de définir les modalités de collaboration et les protocoles de travail communs aux entités concernées ainsi que les dispositions légales permettant de pérenniser les modèles de fonctionnements institutionnels retenus.

La fuite de J.-L. B. est venue encore une fois confirmer la nécessité de voir ce domaine renforcé par des compétences spécialisées dans le domaine forensique, la prise en charge médicale et psychiatrique de personnes détenues atteintes dans leur santé mentale étant particulièrement complexe.

14.1. Création d'un service de médecine pénitentiaire

Dans le cadre des réflexions menées dans le groupe de travail susmentionné, plus particulièrement entre le médecin cantonal, le service pénitentiaire et le CNP, déjà prestataire de la prise en charge psychiatrique, une analyse institutionnelle a montré la nécessité de prévoir le futur des soins en milieu carcéral par un regroupement des prestations somatiques et psychiatriques sous un même chapeau et ainsi créer un service de médecine pénitentiaire.

Cette organisation institutionnelle a pour finalité de répondre aux exigences éthiques et déontologiques, notamment celles figurant dans les recommandations européennes et du Comité européen de prévention de la torture et des traitements dégradants, qui préconisent l'indépendance des soins, la garantie du respect des droits fondamentaux et l'accès aux soins des personnes détenues. Par ailleurs, la création d'un service de médecine pénitentiaire s'inscrit dans la droite ligne des objectifs du rapport relatif au dispositif sanitaire du service pénitentiaire cité plus haut.

Ce modèle est connu dans de nombreux cantons suisses et notamment dans les cantons de Vaud, du Tessin, de Fribourg et de Genève, dont le service de médecine pénitentiaire, rattaché aux Hôpitaux universitaires genevois (HUG) supervise et forme les acteurs de la médecine somatique du service pénitentiaire neuchâtelois.

Conformément aux exigences légales citées plus haut, l'objectif est de confier un mandat de prestation au Centre neuchâtelois de psychiatrie qui deviendrait alors compétent pour mettre en œuvre tous les actes médicaux effectués par les médecins et les infirmier-ières, y compris la distribution des médicaments, dans le cadre d'une doctrine, un concept, d'une organisation institutionnelle et d'une formation commune. Le personnel médical, actuellement rattaché au service pénitentiaire (6,2 EPT), et les mandats de prestations actuellement confiés à des médecins privés, se verraient logiquement rattachés à ce nouveau service intégré dans les filières du CNP. Ainsi, le service pénitentiaire n'aura plus sous sa responsabilité la mise en œuvre de prestations de soins médicaux.

14.2. Coûts

Le financement devrait être assuré par le budget du service pénitentiaire, d'une part par la suppression des fonctions d'infirmiers et infirmières transférées au Centre neuchâtelois de psychiatrie (effectif global du SPNE diminué de 6,2 EPT) et, d'autre part, par la création d'une ligne budgétaire relative au coût global des prestations qui s'élèvera globalement à 1 million de francs mais sera en partie compensée par le transfert de charges de personnel, de l'ordre de 620'000 francs au sein de l'entité paraétatique désignée.

Un rapport d'information au Grand Conseil devrait être déposé dans le courant du 2^{ème} semestre 2013.

15. LES MESURES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Les deux rapports d'enquête relèvent la nécessité de doter le service pénitentiaire de moyens conformes aux exigences et aux risques que présente sa mission et plus particulièrement s'agissant des mesures de sécurité.

Ces mesures de sécurité se construisent sur un ensemble de concepts institutionnels, sur les ressources et la formation, mais doivent être complétées par des moyens techniques qui permettent également de limiter le risque pour la sécurité publique.

Dans sa recommandation no X²⁰, l'expert Rouiller souligne la nécessité de sécuriser les conduites à mesure du risque de fuite et de violence potentielle que présente l'individu concerné: *"Les sorties accompagnées, respectivement les conduites, quel qu'en soit le but, doivent être sécurisées à mesure du risque de fuite que présente le bénéficiaire et de sa violence potentielle. Les agents accompagnants doivent être consultés sur les mesures à prendre"*.

En sus de toutes les procédures de mise en œuvre et de contrôle effectuées par les acteurs internes et externes au service pénitentiaire: *"L'accompagnement doit être opéré par des agents de détention spécialement aptes et formés à la maîtrise d'un détenu en rébellion; ces agents doivent être équipés de moyens, indiqués dans l'Instruction pénitentiaire cantonale, propres à neutraliser le détenu sans dommage durable. Au besoin, celui-ci sera muni d'un bracelet électronique"*.

Le service pénitentiaire et la Police neuchâteloise ont procédé de concert à une première analyse relative à la mise en œuvre de la surveillance électronique GPS dans le canton de Neuchâtel. La mise en œuvre d'une surveillance électronique GPS concerne 2 grands groupes de personnes:

²⁰ Rapport Rouiller, p. 118

- les personnes soumises à une mesure de substitution au sens de l'art. 222 CPP;
- les personnes détenues bénéficiant d'un élargissement au sens de l'art. 84 CP.

Différentes autorités sont compétentes pour prononcer une mesure de sécurité particulière ou une mesure de substitution:

- les autorités judiciaires dans le cadre des mesures de substitution ou des mesures de protection dans le contexte de violences conjugales;
- les autorités administratives dans le cadre d'allégements dans l'exécution d'une peine.

La surveillance électronique GPS, au moyen d'un bracelet électronique, d'une centrale située à Lausanne dans l'entreprise Securiton et d'une centrale de contrôle dans le canton de Neuchâtel, permet la surveillance en temps réel d'un individu en déplacement et l'identification du lieu où il se trouve en tout temps.

Ce dispositif peut être paramétré afin de définir des zones d'exclusion et d'intrusion, notamment pour assurer la protection de personnes dans des situations de violence conjugale par exemple. Lorsque l'individu pénètre dans la zone d'exclusion, une alarme s'enclenche et permet de le localiser immédiatement.

Dans le contexte d'un élargissement, en cas de fuite, l'individu peut être suivi par GPS, ce qui facilite les recherches et une intervention. Si le bracelet est détruit ou arraché, une alarme s'enclenche immédiatement.

15.1. Prestations et processus

Chaque prestation, violence conjugale et allègement dans l'exécution des peines ou de toute autre modalité de sécurité, doit faire l'objet d'une analyse et d'une définition de scénarios. Chaque scénario doit lui aussi faire l'objet d'une procédure d'intervention, laquelle ne se limite pas forcément aux frontières cantonales.

Exemple :

L'autorité judiciaire ordonne de fixer un bracelet électronique à un auteur de violence conjugale. Une zone d'exclusion est paramétrée autour de la victime qui porte sur elle un émetteur. Si l'auteur s'approche de la victime et entre dans la zone d'exclusion, une alarme est aussitôt activée et relayée à une centrale de contrôle. Si la victime se trouve dans le canton, cette alarme va déclencher une intervention de police interne au canton ; si ce n'est pas le cas, la Police neuchâteloise va mobiliser la police d'un autre canton dans le cadre d'une procédure d'intervention commune.

15.2. Partenariats

L'exemple ci-dessus montre bien la complexité de la mise en œuvre de ces prestations. La surveillance en elle-même ne pose pas de problème technique. C'est l'identification des scénarios d'intervention et des partenariats intercantonaux qui représente le plus grand défi.

15.3. Coûts

Les coûts d'exploitation de la centrale et la location des bracelets GPS s'élèvent à 100.000 francs par an. Ce montant peut certainement être réduit par un regroupement des utilisateurs, de manière à diminuer les coûts d'exploitation de la centrale Securiton.

16. COMMISSION DE DETENTION (POSTULAT 10.155) ET COMMISSION CONSULTATIVE POUR L'EXECUTION DES PEINES ET MESURES

En date du 31 août 2010, le groupe socialiste a déposé un postulat demandant qu'à l'instar des autres cantons latins, le canton de Neuchâtel institue une autorité indépendante pour veiller à l'exécution des peines et mesures, afin d'inspecter tous les établissements où leurs ressortissants sont placés pénalement ou administrativement, voire dans certains cas, pour visiter les détenus qui le demandent.

Répondant au nom du Conseil d'Etat, le chef du DJSF de l'époque avait, en novembre 2010, accepté le postulat tout en rappelant que la détention était un sujet de préoccupation générale quand il fallait s'assurer d'une peine mais qu'une fois ordonnée, elle suscitait peu d'intérêt. Autrement dit, il a rappelé qu'en général on s'intéresse beaucoup à ce qu'il y ait des murs, mais on s'intéresse peu à ce qu'il y a derrière des murs!

Plus de deux ans plus tard, le Conseil d'Etat ne peut que confirmer ce constat. Or, comme cela ressort clairement de ce rapport, les choix effectués en matière pénitentiaire ont des effets qui se répercutent non seulement sur toute la chaîne pénale mais ont aussi des conséquences sur le plan sécuritaire, de la justice, de la police mais aussi au niveau financier et sur la population toute entière. C'est pourquoi les décisions prises par les autorités politiques sont lourdes de conséquences et impliquent qu'elles soient prises en toute connaissance de cause.

De plus, alors que partout en Suisse romande, les prisons sont pleines et que certaines peines privatives de libertés de courtes durées ne peuvent plus être exécutées, ces questions deviennent encore plus centrales et doivent pouvoir faire l'objet de réflexions partagées entre les différents acteurs et partenaires concernées par l'ensemble de la chaîne pénale notamment. Il apparaît dès lors clairement que les choix opérés ne peuvent plus se prendre en priorité par le département de tutelle et le Conseil d'Etat mais qu'ils doivent être discutés, partagés et décidés de manière beaucoup plus concertée.

C'est pourquoi le gouvernement cantonal propose qu'une commission consultative de la détention soit créée, à l'instar de ce qui s'est déjà fait dans le domaine des étrangers, de la police, de l'économie, des transports, de l'action sociale ou encore de la politique familiale de l'égalité. A cette fin, il suggère de créer un groupe de travail avec tous les partenaires concernés, y compris des députés du Grand Conseil et des magistrats du pouvoir judiciaire ainsi que des avocats afin de bien déterminer le rôle et la mission de cette commission consultative et de revenir par-devant le Grand Conseil au moment où il viendra présenter son rapport sur la création d'un service de médecine pénitentiaire, à savoir en principe dans au 2^{ème} semestre 2013.

Ce groupe de travail aura aussi la mission d'analyser le postulat 10.155. En effet, si le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité de créer une telle commission, il considère que son rôle et sa mission doivent être clairement définis afin d'éviter que celle-ci devienne "le porte-parole des détenus auprès du Conseil d'Etat et des autorités administratives pénitentiaires". Pour le Conseil d'Etat, cette commission devrait avoir pour rôle la haute surveillance de l'application des sanctions pénales, de leurs

conformités en regard des dispositions légales fédérales, concordataires et cantonales tout en assurant un rôle relais du Conseil d'Etat auprès du Grand Conseil, sachant que le Conseil d'Etat est déjà l'autorité cantonale de surveillance de l'application des sanctions pénales.

Une fois constituée, cette commission consultative devra contribuer à la réflexion menée jusqu'ici par le service pénitentiaire et le Conseil d'Etat. Car si ce plan d'action répond aux besoins urgents et prioritaires en matière carcérale, il ressort très clairement de ce rapport que le secteur pénitentiaire nécessitera, dans les mois et les années à venir, une attention particulière et une implication de l'ensemble des acteurs concernés, si le canton de Neuchâtel veut pouvoir répondre, avec les différents acteurs de la chaîne pénale et ses partenaires intercantonaux, aux défis engendrés par la situation actuelle.

17. RÉCAPITULATIF DES MESURES ET MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE

Comme déjà indiqué dans le présent rapport, le canton de Neuchâtel est le premier canton romand à avoir élaboré, au printemps 2012, un plan d'action. Toutefois, au vu de la situation financière difficile du canton et de la nécessité de respecter les mécanismes de frein à l'endettement, ce plan d'action n'a pas pu être initié en 2013 pour être opérationnel en 2014, comme demandé par le service pénitentiaire.

Le Conseil d'Etat entend néanmoins le mettre en œuvre aussi rapidement que possible au vu du contexte pénitentiaire actuel et des risques encourus dans ce secteur d'une part tout en tenant néanmoins compte d'autre part des impératifs budgétaires et besoins pour l'ensemble de l'Etat. Ainsi les ressources nécessaires à la mise en application de ce plan seront analysées et progressivement allouées dans le cadre des budgets 2014 et suivants. Le Conseil d'Etat, et avec lui le Grand conseil, sera amené à faire des choix et à fixer des priorités pour que ce plan d'action puisse efficacement se mettre en place dans les meilleurs délais afin de répondre le plus rapidement possible aux besoins nécessaires à l'accomplissement de l'exécution des peines et mesures dans notre canton. Des choix et des priorités que le Conseil d'Etat espère par conséquent voir soutenus par l'ensemble du Grand Conseil afin que le service pénitentiaire puisse remplir dans les meilleurs conditions possibles sa mission de sécurité, accomplir cette tâche régaliennne de l'Etat en limitant, autant que faire se peut, les risques sécuritaires et éviter de mettre en échec ou de discréditer l'action des acteurs de l'ensemble de la chaîne pénale.

Mesures	Objectifs	Ressources et moyens
Réduction de la capacité d'accueil de l'EEPB	Conformité légale et adéquation entre les contraintes architecturales, la mission et le nombre de détenus accueillis	Rapport au Grand Conseil portant sur la modification de la capacité d'accueil et sur la révision du projet de construction
Réaffectation de l'Établissement d'exécution de peines la Ronde pour les courtes peines (régime ordinaire et régime facilité de la semi-détention pour lesquels le détenu paie une participation) et les régimes	<p>Limiter, après analyse financière, les coûts de placement des courtes peines hors canton</p> <p>Assurer la mise en œuvre des jugements, notamment des conversions d'amendes</p>	<p>1 EPT Surveillant-chef adjoint</p> <p>9 EPT Agents de détention</p> <p>50.000 francs Remise en état de l'EEPR</p>

de fin de peines (respectivement le travail externe au sens de l'art. 79 CP et de la décision concordataire d'application)	avant la prescription de la peine	50.000 francs Équipement téléphonie EEPR
Élaboration d'un concept institutionnel pour l'EDPR, l'EEPB et l'EEPR Mise en œuvre du système de contrôle interne Mise en place du logiciel JURIS	Mise en œuvre des dispositions légales fédérales et cantonales (CP, LPMPA et concordat latin) Mise en œuvre des conditions relatives à l'octroi des subventions fédérales Gestion des risques et élaboration des procédures de travail Gestion coordonnée de l'information et contrôle des engagements budgétaires	1EPT Chargé de projet
Définition d'une politique d'application des sanctions pour les condamnés neuchâtelois, en tenant compte des exigences légales et concordataires relatives à la planification et aux plans d'exécution soumis à l'office d'application des peines et mesures (OAPM) par la direction de l'établissement Mise en œuvre d'une méthodologie d'évaluation standardisée	Appuyer l'OAPM dans la prise de décision d'application des sanctions Appuyer les établissements de détention dans l'évaluation de la dangerosité Renforcer les compétences globales en matière de prévention du risque sécuritaire	1 EPT Évaluatrice Outil d'évaluation standardisé
Augmenter la dotation des cadres cellulaires Augmenter la dotation en personnel de surveillance Augmenter la dotation en maîtres d'ateliers	Adapter le ratio actuel aux exigences de la sécurité élevée et à la capacité d'accueil prévue en 2014 Faire fonctionner les ateliers déjà construits mais sans	1,8 EPT Surveillants-chefs adjoints 12,5 EPT Agents de détention 6 EPT Maîtres d'ateliers

<p>Augmenter la dotation en personnel administratif</p>	<p>personnel permettant de les rendre opérationnels</p> <p>Adapter le ratio actuel à l'augmentation de la capacité d'accueil prévue en 2014</p> <p>Assurer la gestion centralisée des BU et des comptes, renforcer le contrôle budgétaire</p>	<p>2,3 EPT Collaborateurs administratifs (y compris, plateforme DAJ et direction du service)</p>
<p>Doter l'établissement d'un chauffeur</p>	<p>Mise en œuvre des prestations centralisées, cuisine et buanderie</p>	<p>1 EPT Chauffeur</p>
<p>Doter les établissements de personnel spécialisé</p> <p>Améliorer les pratiques de coopération et d'information entre les organes cantonaux compétents en matière pénitentiaire, entre ces organes et les directions d'établissement, et entre les directions d'établissement et leur personnel</p> <p>Développer la notion importante de partenariat entre, d'une part, les autorités du canton de Neuchâtel, qu'il soit le canton de jugement ou le canton de détention, et, d'autre part, les autorités correspondantes d'un autre canton qu'il soit le canton de jugement ou le canton de détention, sans qu'il importe que les cantons concernés soient ou non signataires du même concordat</p>	<p>Renforcer les compétences spécialisées</p> <p>Rédaction et suivi des plans d'exécution de sanctions</p> <p>Diminuer les risques inhérents à une information insuffisante des divers organes du canton de détention</p> <p>Diminuer les risques inhérents à une déresponsabilisation du canton de jugement lorsqu'un détenu est placé dans un autre canton</p>	<p>1 EPT Collaborateur scientifique</p>
<p>Formation des agents de détention</p>	<p>Renforcer les compétences nécessaires à l'encadrement des détenus</p>	<p>4 EPT Agents de détention</p>

	difficiles et présentant une pathologie psychiatriques Renforcer les compétences à l'utilisation des moyens de contraintes	
Mise en œuvre du système de contrôle interne Mise en place du logiciel JURIS	Gestion des risques et élaboration des procédures de travail Gestion coordonnée de l'information et contrôle des engagements budgétaires	1 EPT chargé de projet (annoncé sous concept des établissements)
Équipement d'appareils à géo-localisation adapté à la mission du service	Assurer les communications à l'interne des deux établissements Assurer la sécurité du personnel	Crédit d'investissement de 580.000 francs
Création d'un service de médecine pénitentiaire Formaliser l'indépendance des soins dans les dispositions légales cantonales (LPMPA)	Assurer l'ensemble des soins médicaux des personnes détenues, en conformité avec les règles éthiques, déontologiques et dans le respect des dispositions légales Renforcement des compétences forensiques Garantir l'indépendance des soins	Estimation 1.105.000 francs
Mandat confié par la CLDJP à la CCL Évaluer et mettre en place les processus nécessaires à l'adaptation des mesures de sécurité et d'encadrement aux circonstances concrètes de chaque cas ; en assurer le suivi	Élaboration d'un projet concordataire de surveillance électronique concordataire Anticiper les charges d'exploitation y relatives Éviter que ne se reproduisent des événements du type de celui du 27 juin 2011	Gestion de projet spécialisée, 40.000.– francs 100.000 francs
Création d'une commission consultative pour l'exécution des sanctions pénales et la	Haute surveillance des institutions de privation de liberté	A évaluer en fonction de la mission confiée

18. IMPACTS FINANCIERS

S'agissant d'un plan d'action, l'impact financier se mesurera dans le cadre de son déploiement avec une incidence financière sur les comptes de fonctionnement essentiellement (voir annexe 5).

19. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Pas d'incidence sur les communes

20. REDRESSEMENT DES FINANCES ET REFORME DE L'ETAT

Le plan d'action n'est pas formellement intégré aux mesures du programme de la réforme de l'Etat et sur le redressement des finances, quand bien même il découle en partie de la réorganisation du domaine pénitentiaire initié en 2007.

La mise en œuvre du plan d'action aura toutefois un impact sur le budget de fonctionnement, toutefois inévitable en regard de ses missions. Le service pénitentiaire ne peut néanmoins renoncer à appliquer les décisions de justice, à exécuter les sanctions pénales et par conséquent à respecter les valeurs fondamentales d'un État de droit sans mettre en péril la sécurité de notre canton et de ses citoyennes et citoyens. De plus, sans l'adaptation des missions, des infrastructures et des moyens, le service pénitentiaire ne peut respecter les engagements concordataires pris par les autorités cantonales, favoriser les partenariats intercantonaux indispensables à la mise en œuvre des sanctions pénales et limiter enfin, par des investissements adéquats, les coûts de placement hors-canton. En ce sens, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre progressivement le plan d'action ici présenté dans le cadre du processus budgétaire 2014 et de la planification financière roulante.

21. CONCLUSION

La fuite de J.-L. B., qui n'a par chance pas récidivé au cours de sa cavale, a notamment permis de prendre la mesure du risque que peut présenter la mise en œuvre, sur le territoire cantonal, des missions de sécurité élevée. Le rapport d'enquête administrative et le rapport relatif au projet de construction, ont révélé que tout n'a pas encore été mis en œuvre pour prévenir dans la mesure du possible un tel événement, qu'il subsiste un risque important pour la sécurité du public et pour le personnel pénitentiaire.

Ainsi le programme de renforcement du secteur pénitentiaire mis en place dès 2005 doit impérativement être poursuivi si l'on veut doter le canton de Neuchâtel des moyens et ressources nécessaires à la mise en œuvre de ses missions régaliennes d'exécution des sanctions pénales, de protection de la collectivité et de prévention de la récidive.

Les difficultés actuelles proviennent de l'évolution des problématiques de détention, plus particulièrement de la surpopulation carcérale due à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et du nouveau code de procédure pénale. Cette situation difficile et très instable institutionnellement s'explique également par des changements profonds s'agissant de la criminalité et des flux migratoires qui entraînent une modification majeure des profils des personnes délinquantes et de leurs problématiques en détention. Elle s'explique également par les impératifs de conduite des travaux de rénovation et de construction sur plusieurs années, projets de longue haleine, mobilisateur d'énergie et source de déstabilisation permanente des établissements de détention s'agissant de leur gestion opérationnelle et de leur sécurité.

Dans ce contexte, deux expertises et leurs recommandations ont conduit le service pénitentiaire à élaborer un plan d'action proposant une série de mesures destinées à renforcer les moyens et les ressources dans l'objectif de remplir, dans toute la mesure du possible, ses missions en partenariat avec les autres acteurs de la chaîne pénale. Ce plan d'action n'a, pour l'heure, pas bénéficié des moyens financiers indispensables à sa mise en œuvre.

A ce jour, les recommandations émises par les deux experts n'ont pas été mises en œuvre, à l'exception de celles, minoritaires, ne nécessitant pas de ressources supplémentaires.

A ce jour également, les investissements relatifs aux infrastructures ne sont pas opérationnels pour les constructions déjà terminées et ne pourront l'être pour celles terminées en 2014. L'augmentation des places de détention et la quotité de personnes détenues, indispensable pour assurer la gestion de la surpopulation carcérale, ne pourra également pas être assurée, toujours en raison du manque d'effectif.

Les engagements concordataires et les besoins des autres cantons, qui nous viennent actuellement en aide durant les travaux, ne pourront être satisfaits, risquant ainsi de mettre le canton de Neuchâtel dans une position fort difficile pour faire exécuter les sanctions pénales dans les autres établissements de détention concordataires.

Le plan d'action proposé par le Conseil d'Etat permettra de renforcer la politique sécuritaire de notre canton. Une sécurité publique qui repose sur une chaîne pénale qui comprend la police, la justice et l'exécution des sanctions pénales. Ces trois grands domaines, leurs missions et leurs actions sont interliés et forment le socle de la politique sécuritaire cantonale. Négliger un de ces acteurs revient à mettre en échec l'action des deux autres. Alors que la police et la justice ont été soutenues dans leurs réformes, il convient d'en faire de même pour le secteur pénitentiaire.

Cela se justifie d'autant plus que le domaine de la sécurité est une tâche régalienne de l'Etat, dont le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont garants, et qu'en ce sens, la mission sécuritaire est du ressort de leurs prérogatives exclusives, sans aucune possibilité de délégation. Il est également lieu de rappeler que la sécurité est un droit fondamental des citoyens, même si l'on ne saurait exclure toutes formes de risques.

Aujourd'hui, l'absence de stratégie en matière de politique criminelle cantonale et d'attribution de ressources nécessaires à l'accomplissement de la mission du domaine pénitentiaire remet gravement en question l'action de la police et de la justice et décrédibilise durablement les autorités administratives et politiques de notre canton.

Ainsi, à l'instar des autres cantons concordataires, les autorités cantonales doivent une nouvelle fois s'interroger sur la politique sécuritaire cantonale et les ressources qu'elles entendent y consacrer. Elles doivent également anticiper les changements majeurs qui se profilent en terme d'évolution de la criminalité, de flux migratoire et d'adaptation des dispositions légales, prévoir d'ores et déjà la stratégie et les moyens qui seront

indispensables pour atteindre le niveau d'exigence qu'il aura défini en matière de sécurité publique pour les années à venir.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 avril 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

ANNEXES

VOIR DOCUMENT SEPRE

.

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	3
1.1. Concept pénitentiaire	3
1.2. Une mission régaliennne de l'Etat : contexte neuchâtelois et latin	4
2. LES FAITS	6
3. LES ENQUETES	6
4. ETAT DE SITUATION DE LA DETENTION EN SUISSE ET DANS LES CANTONS CONCORDATAIRES LATINS	7
4.1. État de situation des condamnations et de la détention en Suisse	7
4.2. Exécution des peines: incarcération, effectifs moyens, journées de détention	8
4.3. Exécution des peines: incarcération selon le genre de décision	8
4.4. État de situation de la détention dans les cantons concordataires latins	8
4.5. Surpopulation carcérale: des origines multiples	9
4.6. Institutions carcérales en situation de crise permanente	11
5. ETAT DE SITUATION DE LA DÉTENTION DANS LE CANTON DE NEUCHATEL	12
5.1. Surpopulation carcérale	12
5.2. Nombre de journées de détention des condamnés neuchâtelois	12
5.3. Mandats d'arrêt et nouvelles sanctions traitées.....	13
5.4. Conséquences pour la sécurité publique et la chaîne pénale	13
6. PLAN D'ACTION	14
7. LES ETABLISSEMENTS DE DÉTENTION	15
7.1. Les engagements concordataires	15
7.2. Les établissements de détention concordataires.....	16
7.3. L'Etablissement de détention La Promenade (EDPR)	16
7.4. L'Etablissement d'exécution des peines de Bellevue (EPPB).....	17
7.5. Réouverture de l'Etablissement d'exécution de peines de La Ronde (EPR)	18
8. LE CONCEPT INSTITUTIONNEL DES ETABLISSEMENTS DE DETENTION	20
9. L'OFFICE D'APPLICATION DES PEINES ET MESURES (OAPM)	22
9.1. La mission.....	22
9.2. La politique d'application des sanctions	22
9.3. Les compétences en matière d'évaluation et de la gestion des risques.....	23
10. PERSONNEL	24
10.1 Les agents de détention (les surveillants et les maîtres d'ateliers)	24
10.2. L'EDPR	25
10.3. L'EPPB	26
10.4. Le personnel de service	27
10.5. Le personnel spécialisé.....	28
10.6. Le personnel administratif	29
11. LA FORMATION DU PERSONNEL	30
12. LE SYSTEME DE CONTRÔLE INTERNE ET LA GESTION DES RISQUES	31

13.	LES MOYENS TECHNIQUES DE COMMUNICATION.....	31
14.	LE SERVICE DE MEDECINE PENITENTIAIRE	32
14.1	Création d'un service de médecine pénitentiaire	32
14.2.	Coûts	33
15.	LES MESURES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE	33
15.1.	Prestations et processus.....	34
15.2.	Partenariats	34
15.3.	Coûts	35
16.	COMMISSION DE DETENTION (POSTULAT 10.155) ET COMMISSION CONSULTATIVE POUR L'EXECUTION DES PEINES ET MESURES	35
17.	RECAPITULATIF DES MESURES ET MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE.	36
18.	IMPACTS FINANCIERS	40
19.	INCIDENCES SUR LES COMMUNES	40
20.	REDRESSEMENT DES FINANCES ET REFORME DE L'ETAT.....	40
21.	CONCLUSION.....	40

ANNEXES:

Annexe 1	Comparaison intercantonale de la dotation en personnel dans les établissements pénitentiaires
Annexe 2:	Ressources supplémentaires suite à l'augmentation de la capacité d'accueil
Annexe 3:	Formation agents de détention (surveillants et maîtres d'atelier)
Annexe 4:	Analyse des prestations et définition des processus essentiels
Annexe 5:	Récapitulatif des coûts et planification financière
Annexe 6:	Courrier de MM. Henri Nuoffer et Claude Rouiller, experts
Annexe 7:	Tableaux récapitulatifs des journées de détention exécutées dans les établissements des cantons latins de 2004 à 2012
Annexe 8:	Expertise Rouiller
Annexe 9:	Expertise Nuoffer

VOIR DOCUMENT SEPARE